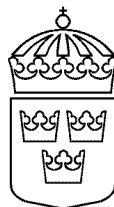


Förslag till riksdagen

2001/02:RR17

Riksdagens revisorers förslag angående
internationella freds- och hjälpinsatser



2001/02

RR17

1 Genomförd granskning

I förstudien *Internationella freds- och hjälpinsatser* (2000/01:5) konstaterade Riksdagens revisorer att dagens internationella konflikt- och krismonster samtidigt fordrar insatser av flera olika slag. Under förstudiearbetet hade det också framgått att det inte finns några klara gränser mellan behovet av fredsinsatser och behovet av hjälpinsatser. Revisorerna konstaterade att detta ställer krav på samordning av svenska insatser och av svenska och internationella insatser.

Granskningen hade inletts på revisoreernas eget initiativ mot bakgrund av bl.a. kritik som på olika sätt riktats mot styrningen och finansieringen av insatserna. Den fortsatta granskningen av freds- och hjälpinsatser inriktades därför på hur insatserna styrs och finansieras i stort.

Av förstudien framgick vidare att regeringen utrett en mängd olika delfrågor rörande organisationen av verksamheten, varför den fortsatta granskningen också inbegrep vad de senaste årens utredningsarbete resulterat i. Andra frågor som behandlats är hur den svenska organisationen för insatserna ser ut, hur regeringen arbetar med styrnings- och finansieringsfrågorna samt hur insatserna redovisats.

Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten *Internationella freds- och hjälpinsatser* (2001/02:9) som finns som bilaga till denna skrivelse.

Rapporten har remissbehandlats. Yttranden över rapporten har lämnats av Utrikesdepartementet (UD) på Regeringskansliets vägnar, Rikspolisstyrelsen, Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida), Försvarmakten, Försvarets materielverk, Pliktverket, Förvarshögskolan, Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB), Statens räddningsverk, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), Riksgäldskontoret, Ekonomistyrningsverket (ESV), Forum Syd, Kristna Fredsrörelsen och Svenska Röda Korset.

2 Revisorernas överväganden och förslag samt remissinstansernas synpunkter

2.1 Utgångspunkter

Rapporten

Förändringar i omvärlden och förändrade svenska ambitioner och engagemang ska motsvaras av lämpliga anpassningar av organisations-, finansierings- och styrformer för ett effektivt resursutnyttjande. Några centrala förutsättningar för freds- och hjälpinsatserna behöver förändras. Det gäller hur beslutsprocessen ser ut, hur medlen fördelas och hur arbetet är organiserat.

Utvecklingen av det svenska engagemanget i freds- och hjälpinsatser har lett till mindre förändringar beträffande organisation, finansiering och styrning under senare tid. Men systemet för svenska freds- och hjälpinsatser är ändå ett lapptäcke av olika insatser och anslag. Medlen för verksamheterna kommer från olika håll i statsbudgeten, och verksamheten redovisas inte som andra verksamheter. Insatserna har blivit en viktig del i olika myndigheters arbete, men de är ändå inte helt integrerade i den ordinarie verksamheten. Revisorerna ansåg i rapporten att för att Sverige ska kunna fullgöra sina internationella åtaganden, är det nu hög tid att se över den svenska organisationen för freds- och hjälpinsatser.

Remissinstansernas synpunkter

Utrikesdepartementet bekräftar rapportens bild av den snabba utvecklingen beträffande fredsinsatserna, dvs. att fler parter – nationella och internationella – är inblandade i insatserna och att kraven på samordning har ökat. Den internationella närvaron i konfliktområden har fått en ändrad karaktär bl.a. till följd av att säkerhetsbegreppet har vidgats.

Fredsfrämjande insatser har kommit att innefatta en mycket bred verksamhet. Den kan avse långsiktigt arbete med återuppbyggnad, demokratibistånd, institutionsbyggande etc, mera akuta insatser under pågående väpnade konflikter, kriser och katastrofer men även ansträngningar för att förebygga utbrottet av sådana konflikter.

Det finns enligt UD därmed ett behov av att i ökad utsträckning arbeta integrerat mellan politikområdena säkerhetspolitik och internationellt utvecklingsarbete. UD anser rapporten vara ett värdefullt bidrag till det inom Regeringskansliet pågående arbetet med att uppnå en bättre samordning mellan de olika politikområden som bidrar till fredsfrämjande insatser.

Under 1990-talet rådde enligt UD en viss begreppsförvirring inom området fredsfrämjande verksamhet, något som snarast bidrog till att sektorisera tänkandet och insatserna. Det fanns enligt UD således goda skäl att introducera ett samlingsbegrepp – fredsfrämjande verksamhet – för att understryka bredden i verksamheten och det delade ansvaret i den svenska statsförvalt-

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.

ningen. För att fokusera på syftet med insatserna – den varaktiga freden – snarare än på de olika instrument som användes för att nå dit var det enligt UD viktigt med ett nytt samlingsbegrepp.

Rapportens belysning av den nuvarande organisationen för insatserna är enligt UD av värde för det fortsatta arbetet med att utveckla Sveriges förmåga att delta i internationella insatser för konfliktförebyggande och krishantering.

Svenska Röda Korset knyter an till rapportens konstaterande att dagens internationella konflikt- och krisbilder samtidigt fordrar insatser av flera olika slag. Det är enligt Röda Korset viktigt att betona att detta konstaterande följs upp i konkreta utbildningsinsatser och andra insatser.

Överstyrelsen för civil beredskap instämmer i revisorernas bedömning att vissa förutsättningar för Sveriges internationella freds- och hjälpinsatser behöver förändras och finner att revisorernas förslag till förändringar kan utgöra en bra grund för effektivisering. Om verksamheten från svensk sida struktureras bättre och blir enklare att styra och samordna politiskt, kan det totala resursutnyttjandet bli bättre. Enligt överstyrelsen kommer då också uppföljning och utvärdering av insatserna att bli lättare att genomföra.

Vid en översyn av förutsättningar för Sveriges internationella freds- och hjälpinsatser bör enligt ÖCB även reformeringen av det civila försvarets struktur beaktas och ses över.

Ekonomistyrningsverket anser att det är positivt att revisorerna i rapporten ser freds- och hjälpinsatserna i ett helhetsperspektiv, men verket menar samtidigt att övervägandena inte är tillräckligt inriktade på hur förändringar ska komma till stånd. Organiseringen av insatserna borde enligt ESV ha diskuterats mer ingående. Detta gäller bl.a. ledningen av den svenska utlandsstyrkan.

Rikspolisstyrelsen anser att revisorernas genomgång av frågor rörande internationella freds- och hjälpinsatser på ett värdefullt sätt fäster uppmärksamheten på problem inom de organisatoriska och medelstildelade områdena. Det krävs förbättringar. Från denna myndighetsnivå synes detta gälla inte minst en bättre och tydligare samordning inom Regeringskansliet, något som skulle vara till gagn för att genomföra regeringens politik.

Revisorernas överväganden

De svenska ambitionerna är höga beträffande både freds- och hjälpinsatser. Det avspeglar sig bl.a. i de åtaganden Sverige gjort gentemot olika internationella organ, liksom i att en av huvuduppgifterna för Försvarsmakten numera är att bidra till fred och säkerhet i omvärlden. Försvarskommittén konstaterade i februari 2000 (bet. 1999/2000:FöU2) att det återstod att fastställa hur en höjd ambitionsnivå för den svenska internationella förmågan skulle förverkligas. Några grundläggande förändringar beträffande organisationen av de svenska freds- och hjälpinsatserna har inte genomförts sedan dess.

Förändringar i omvärlden och förändrade svenska ambitioner och engagemang har inte motsvarats av anpassningar av organisations- finansierings- och styrformer för ett effektivt resursutnyttjande. Riksdagens revisorer anser

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

därför att det nu är hög tid att regeringen mer samlat se över organisationen av de svenska freds- och hjälpinsatserna.

Det behöver bli tydligare vilka resurser som behövs, vilka resurser som används samt resultatet av insatserna. Några för insatserna centrala förutsättningar behöver förändras. De yttranden som lämnats över rapporten ger stöd för att detta gäller för hur beslutsprocessen ser ut, hur medlen fördelas och hur arbetet är organiserat.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

2.2 Tydligare beslutsprocesser i Regeringskansliet

Rapporten

Beredningen inom Regeringskansliet av ett insatsbeslut görs i interdepartementala beredningsgrupper, där även representanter för Försvarsmakten deltar. Det finns tre interdepartementala grupper som handhar frågor om internationella insatser. Insatser inom ramen för EU:s krishantering behandlas inom samtliga dessa grupper.

Gemensamt för de tre grupperna är att de tillkommit bl.a. för att på ett smidigt sätt lösa de behov av samordning som regelbundet uppkommer mellan främst UD och Försvarsdepartementet, men också gentemot Justitiedepartementet, Försvarsmakten, Rikspolisstyrelsen, Sida m.fl. berörda. Det går inte att dra någon definitiv gräns mellan de olika grupperna.

Grupperna är inte beslutsforum utan används endast för visst informationsutbyte. Besluten fattas i annan ordning. Samtidigt finns det hos de inblandade parterna behov av att beslutsprocessen blir mer formaliserad och förutsägbar.

Revisorerna framhöll i rapporten att det bör finnas tydligare principer och rutiner för beredningen av olika typer av insatser. De som deltar i processen skulle då vara mera införstådda med vad som förväntas av dem i olika skeden och vilka andra parter som kan vara inblandade i processen.

Remissinstansernas synpunkter

Försvarsmakten tillbakavisar inte den kritik som riktats mot samarbetet mellan Försvarsmakten och Regeringskansliet i beredningen inför internationella insatser, särskilt inför den första svenska bataljonen i Kosovo. Men enligt Försvarsmakten syntes ändå samarbetet inför regeringens beslut den 22 mars 2001 om att förstärka den svenska bataljonen i Kosovo ha fungerat mycket väl.

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) konstaterar beträffande den formella beslutsgången att tiden till insats kan bli mycket lång i de situationer då riksdagsbeslut krävs. Med tanke på att det kan ta lång tid att få till stånd ett riksdagsbeslut under sommaruppehållet menar FOI att det kan finnas anledning att se över hur riksdagens beslutsdelegation till regeringen är utformad. Detta beror inte minst på att gränsdragningen mellan fredsbevarande och fredsframtvingande insatser har blivit svårare att göra. FOI påpekar att de flesta av dagens operationer innehåller fredsframtvingande skrivningar i

mandatet. FOI erinrar om innehållet i Försvarsmaktens erfarenhetsanalys av förberedelserna för och genomförandet av Kosovoinsatsen¹. Enligt Högkvarterets rapport lades truppbidrag lämnade med förbehållet ”om regeringen så beslutar” helt enkelt åt sidan av Nato, eftersom de inte ansågs som tillräckligt reella bidrag.

Beträffande de olika interdepartementala grupper som diskuteras i rapporten konstaterar FOI att de inte bara lider av svårigheter avseende gränsdragningen mellan ansvarsområden utan också, på grund av sin informella karaktär, av att vara personberoende. En högre grad av formaliserad dialog vore enligt FOI därför motiverad även av detta skäl.

FOI anser att vissa legala och konstitutionella aspekter därvid måste beaktas. Till dessa hör att för att få Försvarsmaktens officiella syn på en fråga måste den formellt ha vandrat från ÖB till handläggaren och sedan tillbaka via ÖB innan svaret når Regeringskansliet. En avsevärd tidspillan kan då uppstå. Vidare kan det enligt FOI vara ett problem att de interdepartementala grupperna bara är diskussionsforum, eftersom det ibland behövs beslut snabbt. Detta skulle emellertid kunna leda till en situation av de facto ministerstyre, något som inte är tillåtet enligt regeringsformen.

Rikspolisstyrelsen menar att det torde vara dags att se över den svenska organisationen för freds- och hjälpsatser. Inte minst gäller detta enligt Rikspolisstyrelsen arbetet inom Regeringskansliet, där flera departement är involverade och har att bevaka olika aspekter av insatserna.

På senare år har bilden dessutom komplicerats av att aktörerna på den internationella arenan blivit fler och alltmer aktiva, något som t.o.m. påverkat terminologin. Exempelvis blir det som FN kallar fredsfrämjande i EU-sammanhang krishantering.

Rikspolisstyrelsen anser att sådana oklarheter inom Regeringskansliet påverkar myndigheternas förmåga att genomföra regeringspolitiken. I synnerhet som det, vilket framgår av rapporten, inte finns något färdigt recept för fredsbyggande, bör direktiven från Regeringskansliet vara väl beredda och entydiga.

Försvarets materielverk uppger att verket i stor utsträckning påverkas av de förband som ska kompletteras och utrustas för internationella insatser eller anmälas till PARP, planerings- och utvecklingsprocessen inom Partnerskap för fred, eller till andra styrkeregister. All sådan verksamhet sedan den första militära insatsen i Kosovo har skett med mycket snäv tidsmarginal för verkets del. Materielverket säger sig bejaka strävan att snabbare kunna sätta in förband i denna typ av verksamhet, men anser att verket då bör delta i beslutsprocessen tidigare än vad som hittills varit fallet.

Revisorernas överväganden och förslag

Det kan hävdas att insatser som fordrar riksdagsbeslut riskerar att bli förse-
nade, och att modifieringar av regelsystemet därmed skulle behövas. Under

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

¹ Planering av Kosovoinsatser, HKV-erfarenheter, HKV 01 800:692 49.

de knappa tio år som överblickats i granskningen synes detta dock inte ha utgjort något större problem.

Riksdagens revisorer anser i stället att den otydliga svenska organisationen i stort för freds- och hjälpinsatser är ett större problem. I likhet med Rikspolisstyrelsen anser revisorerna att oklarheter inom Regeringskansliet påverkar myndigheternas förmåga att genomföra regeringspolitiken.

Med en otydlig anslagsstruktur och otydliga krav på myndigheterna blir det svårt för myndigheterna att följa upp verksamheterna och att genomföra resultatanalyser som kan sättas in i ett meningsfullt sammanhang. Regeringens återrapportering till riksdagen, och därmed underlaget för riksdagens beslut, blir också lidande.

Revisorerna anser därför att beslutsprocesserna i Regeringskansliet rörande freds- och hjälpinsatser behöver bli tydligare och mera förutsägbara.

Riksdagens revisorer föreslår att regeringen ska redovisa för riksdagen vilka åtgärder som vidtagits för att förbättra beslutsunderlaget och göra beslutsprocesserna tydligare.

2.3 Bättre redovisning av freds- och hjälpinsatser genom Sida

Rapporten

Sida finansierar freds- och hjälpinsatser genom Rikspolisstyrelsen, Försvarsmakten och andra myndigheter samt genom enskilda organisationer. Det är svårt att få en överblick över insatserna. Detta gäller exempelvis för konfliktförebyggande verksamhet, fredsfrämjande insatser genom Sida och genom enskilda organisationer.

Revisorerna ansåg i rapporten att det är otillfredsställande, att de enskilda organisationernas verksamhet fortfarande inte redovisas tydligare. Över huvud taget bör alla former av freds- och hjälpinsatser genom Sida redovisas på ett tydligare sätt så att det bättre framgår vad de kostar och vad de resulterar i.

Remissinstansernas synpunkter

Kristna Fredsrörelsen instämmer i rapportens samlade bedömningar och vill understryka vikten av att enskilda organisationers verksamhet redovisas tydligare. Rörelsen menar att det är anmärkningsvärt att Sida inte har förändrat sin redovisning så att enskilda organisationers arbete med fredsfrämjande frågor med statsstöd kan ges en klar presentation. *Kristna Fredsrörelsen* räknar med att riksdagens ställningstagande på denna punkt kommer att innebära krav på att UD och Sida åstadkommer särredovisning av freds- respektive hjälpinsatser. *Kristna Fredsrörelsen* anser att en förutsättning för tydligare redovisning är att det utvecklas bättre rutiner för att genomföra konfliktkonsekvensbedömningar i biståndet.

Forum Syd anser att enskilda organisationers roll vad gäller internationella freds- och hjälpinsatser är av stor betydelse. Flera organisationer har en mer än hundraårig tradition för att arbeta med dessa frågor. Man har också kun-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

skap och erfarenhet som är svårt att hitta inom andra sektorer i Sverige. Forum Syd tror att enskilda organisationer framdeles kommer att utveckla sitt arbete med fredsfrämjande insatser huvudsakligen inom det konfliktförebyggande området. Detta område måste enligt Forum Syd prioriteras högre bland alla svenska insatser – civila och militära.

Forum Syd menar att det torde ha funnits statistik att tillgå på Sida för en bättre redovisning av enskilda organisationers freds- och hjälpinsatser. Om så inte skulle vara fallet anser Forum Syd att krav på en sådan redovisning borde ställas på Sida och UD.

Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) uppger att anledningen till att man inte på förhand kan se vilka medel som är avdelade för fredsfrämjande insatser är att dessa aktiviteter är en integrerad del av Sidas arbete via handlingsprogrammet för fred, demokrati och mänskliga rättigheter. Det är därmed enligt Sida oftast inte lämpligt att på förhand öronmärka insatser för fredsfrämjande insatser och därmed isolera den fredsfrämjande verksamheten. Dessutom uppkommer ofta situationer där Sida måste agera i nya väpnade konflikter, och där det på förhand är mycket svårt att förutsäga huruvida en konflikt kommer att skärpas och därmed kräva större insatser av myndigheten.

Sida uppger att det redan nu via styrelsens insatsklassificering finns möjligheter att se hur stor del av Sidas anslag som används för fredsfrämjande insatser, dock med undantag för det stöd som kanaliseras genom enskilda organisationer.

Genom sektorredovisningen, där Fredsfrämjande och konflikthantering är en kategori under Mänskliga rättigheter och demokratisk samhällsstyrning, har Sida nu kommit fram till att styrelsen under 2000 kanaliserade sammanlagt 257 miljoner kronor till fredsfrämjande och konflikthantering. Denna summa inkluderar då säkerhetsfrämjande och dialogfrämjande aktiviteter samt i viss utsträckning det strukturella konfliktförebyggandet, medan de 152 miljoner kronor som anges i rapporten endast gäller de säkerhets- och dialogfrämjande insatserna.

Stödet genom enskilda organisationer syftar enligt Sida till att stärka det civila samhället i samsamarbetsområden/regioner. Därför kan man enligt Sida inte heller i detta fall på förhand öronmärka medel för fredsfrämjande aktiviteter. Sida tillägger att det dock finns tydliga fredsfrämjande dimensioner i verksamheten.

Vad gäller rapportering i efterhand uppger Sida att det pågår ett arbete inom styrelsen i syfte att förbättra redovisningen av enskilda organisationers fredsfrämjande verksamhet samt det strukturella konfliktförebyggandet. En gemensam informationsdatabas ska införas. Enligt Sidas bedömning kommer den att börja fungera från 2004.

Revisorernas överväganden och förslag

Vid kontakter med Sida i november 2001 erfor revisorerna att Sida under 2000 kanliserat 152 miljoner kronor till säkerhetsfrämjande och dialogfrämjande verksamhet. Sida uppgav också att det strukturella konfliktföre-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

byggande arbetet inte ingick i det disponerade beloppet, vilket anges i rapporten.

Vid revisorernas kontakter med Sida angavs att Sida inte hade möjligheter att ta fram uppgifter om hur mycket som kanaliserats till det strukturella konfliktförebyggande arbetet. Enligt Sida fanns det inget sätt att mäta det strukturellt konfliktförebyggande arbetet, delvis på grund av att man inte kommit fram till en användbar definition av begreppet. Sida uppgav att det dessutom fanns problem med att tillämpa en sådan definition på den datamängd som fanns tillgänglig, men att detta var något som man arbetade med.

Riksdagens revisorer välkomnar att Sida nu (februari 2002) kan redovisa siffror även för det strukturellt konfliktförebyggande arbetet och förutsätter att uppgifterna i fortsättningen också kommer att arbetas in i Sidas årsredovisning.

Sida redovisar i sitt yttrande att det pågår ett arbete inom styrelsen i syfte att förbättra redovisningen av enskilda organisationers fredsfrämjande verksamhet samt det strukturella konfliktförebyggande arbetet. Enligt vad revisorerna erfarit har arbetet inte nått särskilt långt. I den granskning av utvecklingsarbetet som genomfördes under 1998 och 1999 konstaterade Riksdagens revisorer att det varit svårt att få en samlad översikt över det bistånd som kanaliserats via enskilda organisationer.

Sidas årsredovisning för 2000 ger fortfarande inte någon överblick över biståndet via enskilda organisationer, eftersom en särskild redovisning av mottagande ramorganisationer endast görs inom verksamhetsområdet Enskilda organisationer. Detta verksamhetsområde omfattar projekt som initieras av de enskilda organisationerna. Genom att varken projekt inom verksamhetsområdet Enskilda organisationer eller inom övriga verksamhetsområden synliggörs tillräckligt av Sida går det inte heller att urskilja de enskilda organisationernas fredsfrämjande verksamhet.

Sammantaget har det i granskningen framkommit att alla former av freds- och hjälpinsatser genom Sida borde redovisas på ett tydligare sätt så att det bättre framgår vad de kostat och vad de resulterat i. Det har också framgått att för att detta ska bli möjligt kan det behövas förändringar i såväl Sidas mål- och verksamhetsstruktur som i myndighetens statistiksystem.

Riksdagens revisorer föreslår att regeringen uppdrar åt Sida att se över myndighetens mål- och verksamhetsstruktur i syfte att insatserna ska kunna redovisas på ett tydligare sätt.

2.4 Bättre resultatanalys genom tydligare anslagsindelning

Rapporten

När otydlighet råder beträffande hur medlen ska fördelas i stort, blir regleringsbrev och återrapporteringskrav m.m. otydliga. Resultatanalysen försvåras liksom möjligheterna att ta vara på återrapporteringen för vidare redovisning i t.ex. budgetpropositionen.

En bättre ordning beträffande fördelningen av insatser inom utgiftsområdena 5 Internationell samverkan och 7 Internationellt bistånd är en grund-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

läggande förutsättning för att förbättra möjligheterna till styrning av och insyn i de fredsfrämjande verksamheterna. Den oklara gränsdragningen resulterar i svårigheter att se vad som görs och att se om de anslagna medlen räcker för verksamheten.

Oberoende av sammanslagningen av anslagen för förbandsverksamhet och fredsfrämjande truppinsatser bör, framhåll revisorerna i rapporten, Försvarsmakten utveckla systemen för att särredovisa de resurser som tas i anspråk för olika verksamheter.

Remissinstansernas synpunkter

Utrikesdepartementet konstaterar att det redovisas i rapporten att Regeringskansliet arbetar med att få till stånd en tydligare fördelning mellan utgiftsområdena 5 respektive 7 vad gäller finansieringen av fredsfrämjande insatser. Den 1 januari 2002 genomfördes vissa organisatoriska förändringar med detta syfte inom UD.

Förändringarna innebar bl.a. att den humanitära gruppen vid den tidigare enheten för globalt samarbete överfördes till enheten för global säkerhet. Det innebar att också ansvaret för det anslag (Övrigt multilateralt samarbete) inom utgiftsområde 7 som används för olika fredsfrämjande aktiviteter överfördes till enheten för global säkerhet, som ju sedan tidigare ansvarat för anslaget Fredsfrämjande samarbete.

Enligt UD är förändringen ett uttryck för en ambition att tillgodose det behov revisorerna pekar på – att skapa bättre samordning och överblick över vilka anslag som används till vad och hur de är avsedda att samverka. UD anser att framtida resultatanalyser härigenom bör underlättas.

Rikspolisstyrelsen anser att en förenklad struktur för medelstilldelningen vad gäller Polisens medverkan i fredsfrämjande insatser är angelägen, något som också framförts till företrädare för Regeringskansliet inom ramen för det fortlöpande samarbetet. När Polisens utlandsstyrka inrättades infördes ett nytt ersättningssystem som minskade problemen.

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) instämmer i att det råder ett betydande mått av förvirring i den nuvarande ordningen för indelning i anslag och redovisning av dem. Samtidigt är det enligt FOI inte säkert att det går, eller ens är önskvärt, att i alla lägen renodla fullt ut mellan de olika utgiftsområdena. Exempelvis kan ju en utgift gälla något som är såväl fredsfrämjande som utvecklingsarbete.

Det är visserligen möjligt att visa att kostnaderna för den internationella verksamheten är underskattad i Försvarsmaktens budget genom att kostnader belastar flera konton, bl.a. materielkontot. Men FOI menar att detta troligen gäller för nästintill all verksamhet; även incidentberedskapen belastar materielkontot genom förslitning etc.

Om internationella insatser ska vara en av Försvarsmaktens bland andra integrerade huvuduppgifter, ter det sig enligt FOI rimligt att också denna huvuduppgift får belasta materielen utan att särredovisas.

Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) poängterar att utgiftsområde 6 Totalförsvaret bör beaktas tydligare vid en översyn av finansiering och fördelning inom utgiftsområdena 5 och 7, särskilt de civila organisationer som

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

finansieras genom utgiftsområdet. ÖCB erinrar om att myndigheterna inom det civila försvaret bedriver ett omfattande multi- och bilateralt förtroendeskapande arbete inom ramen för uppgiften att bidra till fred och säkerhet i omvärlden. Detta gäller bl.a. för samarbetet genom Partnerskap för fred.

Kristna Fredsrörelsen erinrar om att internationellt fredsfrämjande arbete är en av Försvarsmaktens huvuduppgifter. Detta till trots är arbetet ofta alltför ineffektivt. Därför skulle *Kristna Fredsrörelsen* välkomna ytterligare kritisk granskning av Försvarsmaktens verksamhet i ett effektivitetsperspektiv och i ett förebyggandeperspektiv på samma sätt som rörelsen skulle välkomna det med avseende på civilt arbete för att stärka freden. De civila och de militära insatserna bör då relateras till varandra.

Kristna Fredsrörelsen anser att för ett långsiktigt förebyggande arbete är proportionerna orimliga mellan anslagsnivåerna inom utgiftsområdena Internationellt utvecklingssamarbete respektive Totalförsvar. I stället för fördelningen ett till tre i Totalförsvarets favör vad gäller resurstilldelningen borde relationen enligt *Kristna Fredsrörelsen* vara den omvända.

Revisorernas överväganden och förslag

Det går inte att få en fullständig bild av anslagna medel för fredsfrämjande insatser. När otydlighet råder beträffande hur medlen ska fördelas i stort, blir regleringsbrev och återrapporteringskrav m.m. otydliga. Resultatanalysen försvåras liksom möjligheterna att ta vara på återrapporteringen för vidare redovisning i t.ex. budgetpropositionen.

Revisorerna anser att det är väsentligt att anslagsstrukturen blir sådan att återrapportering och resultatanalys beträffande freds- och hjälpinsatser underlättas och blir meningsfull. Regeringens arbete med att få till stånd en tydligare fördelning av insatserna på de två utgiftsområdena 5 Internationell samverkan och 7 Internationellt utvecklingssamarbete bör därför fortsätta.

I granskningen har det också framkommit att även insatser genom utgiftsområde 6 Totalförsvar skulle behöva beaktas i detta arbete. Enligt revisorernas mening bör samtliga anslag som används för freds- och hjälpinsatser ses över i syfte att få en tydligare fördelning. Alla berörda delar av Regeringskansliet bör då också omfattas av denna genomgång.

Riksdagens revisorer föreslår att regeringen ska redovisa för riksdagen vilka åtgärder som vidtagits för att genom en tydligare anslagsindelning få till stånd bättre resultatanalys.

2.5 Bättre samordning mellan civila och militära organisationer

Rapporten

Under senare år har olika delfrågor beträffande freds- och hjälpinsatserna utretts för att komma till rätta med olika samordningsproblem. Ett antal olika områden har varit föremål för utredning, men det har varit problematiskt att få till stånd samordning mellan olika insatstyper.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Svårigheterna illustreras tydligast med arbetet i de två utredningar som gällt utbildning och förberedelser för biståndsarbete, samt för katastrof- och fredsinsatser. En tanke med arbetet har varit att ökad samordning mellan civila och militära myndigheter och organisationer skulle gagna de svenska insatserna. Men de hittills uppnådda resultaten är blygsamma.

Revisorerna ansåg i rapporten att ansträngningarna att förbättra samordningen mellan civila och militära organisationer beträffande förberedelserna för att delta i katastrof- och fredsinsatser behöver intensifieras.

Remissinstansernas synpunkter

Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) instämmer i revisorernas bedömning att arbetet för en förbättrad samordning mellan civila och militära organisationer beträffande förberedelserna för insatser bör intensifieras. ÖCB anser också att det finns behov av att se över vilken/vilka myndigheter som ska ha ansvaret för samordningen av den gemensamma utbildningen för freds- och hjälpinsatser. Under 2000 genomförde ÖCB ett försök till resursinventering över vilka resurser myndigheter inom det civila försvaret kan ställa till förfogande för internationella insatser.

Försvarshögskolan betonar vikten av olika utbildningsinsatser för att förbättra samordningen mellan civila och militära organisationer. Högskolan menar att ömsesidig och gemensam kunskapsuppbyggnad i kombination med nätverksbyggande sannolikt är de avgörande medlen.

Den totalförsvarsutbildning som sedan länge är etablerad vid Försvarshögskolan är, menar man, ett tydligt exempel på ett sådant bidrag. Försvarshögskolan föreslår att högskolan i samverkan med t.ex. konfliktcentrum i Kramfors kan få utveckla och genomföra viss förberedande gemensam utbildning för freds- och hjälpinsatser.

Rikspolisstyrelsen uppger att polisen samverkar med militären särskilt i början av en konflikt. Därefter samverkar polisen alltmera med civila instanser, medan militärens insatser fasas ut. Samtidigt förskjuts tyngdpunkten i polisens insatser från de rent civilpolisiära till utvecklingssamarbete.

Räddningsverket anser att det samarbete verket har med militären fungerar bra för närvarande. Exempel på det samarbete som förekommer är verkets nyttjande av försvarets flygtransporter i samband med insatser, samarbetet inom humanitär minröjning, nyttjande av övertalig materiel från civilförsvaret och det militära försvaret.

Räddningsverket anser dock att ytterligare samverkan är önskvärd, särskilt i samband med övningar och utbildningar. Samtidigt anser verket att samordning och samverkan bör grundas på behov och tillfällen samt tillämpas inom områden, där det finns reella beröringspunkter och möjlighet till synergieffekter. Detta motiveras med att påtvingad samordning som saknar koppling till myndigheternas och organisationernas olika internationella verksamheter inte leder till större effektivitet.

Kristna Fredsrörelsen instämmer helt i rapportens bedömning att vad som verkligen åstadkommit i form av samordning mellan civila och militära organisationer är betydligt mer blygsamt än vad som föreslagits i de senaste utredningarna på området.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Enligt Kristna Fredsrörelsen är de militära insatserna dyra och måste förebyggas. Det är därför oerhört viktigt att komma ihåg att det huvudsakligen gäller att främja det civila engagemanget i relation till de insatser som behövs. Om Sverige menar allvar med sin politik på detta område där det förebyggande perspektivet ska vara vägledande bör Kramforsinstitutet i sin struktur och ledning i huvudsak gälla civila fredsfrämjande insatser. Kristna Fredsrörelsen erinrar om att rörelsen har gjort ett omfattande arbete med att lyfta fram möjligheterna med en civil fredstjänst som ska likställas med den militära plikttjänsten, så länge som plikttjänst finns kvar.

Forum Syd anser också att de militära insatserna är dyra och exemplifierar med att forumets 35-åriga välutbildade och mycket erfarna MR-jurist som arbetar med organisationsutveckling i Kambodja kostar mindre än en tredjedel av vad en 22-årig soldat med gymnasieutbildning kostar i Kosovo.

Forum Syd tror att samordning mellan civila och militära organisationer inom utbildningsområdet kan vara en väg att gå men ser i likhet med Räddningsverket vissa svårigheter förknippade med att försöka tvinga fram en samordning mellan olika svenska organisationer. Enligt Forum Syd kan tillfälliga samordningslösningar vara nödvändiga och tillfälliga nätverk behöva upprättas för vissa särskilda insatser.

Totalfösvarets forskningsinstitut (FOI) instämmer i stort i att de två utredningarna om utbildning och förberedelser för biståndsarbete fått litet genomslag i form av praktiska åtgärder. FOI menar att den kritik som utredningarnas slutsatser mötte från flera håll tydde på att detta är frågor som har flera bottnar. FOI anser att utredningarna lyckats väl med att driva fram diskussionen och debatten på området.

Revisorernas överväganden

Revisorerna anser att de utredningar som genomförts på området har pekat på ett reellt behov av ökat samarbete mellan civila och militära organisationer. Ansträngningarna att öka samordningen mellan civila och militära insatser har dock mötts med blandade reaktioner.

I yttrandena över revisorernas rapport framkommer att ökad samordning, främst i det inledande skedet av rekrytering och utbildning, är önskvärd. Samtidigt påpekas i några yttranden att samarbete inte ska tvingas fram eller upprättas där det inte är motiverat. Kristna Fredsrörelsen menar dessutom att det framför allt är det civila engagemanget i förhållande till det militära som behöver främjas.

Regeringen tillsatte i maj 2001 en utredning för att utreda förutsättningarna för ett samverkanscenter för katastrof- och fredsinsatser i Kramfors. Ett betänkande presenterades i december 2001 (SOU 2001:104, *Samverkanscenter i Kramfors för katastrof- och fredsinsatser*). Detta fredscentrum, som utredaren föreslår ska kallas Folke Bernadotteakademien, ska verka för samordning vid utbildning inför fredsfrämjande insatser. Utredaren konstaterar att ”dynamiken i EU:s framtida krishanteringsuppdrag tydligt visar på att mer, mycket mer, måste göras vad gäller samverkan”. Det finns enligt utredaren ett visst motstånd bland de etablerade organisationerna. Centrumet kan därför behöva en längre tid på sig för att etablera sin verksamhet.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Riksdagens revisorer ser positivt på att nya samverkanslösningar utarbetas. Revisorerne förutsätter att regeringen fortsätter att arbeta med, noga följer utvecklingen inom området och ser till att myndigheterna samverkar inbördes och med de enskilda organisationerna.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

2.6 Rekrytering och meritvärdering för freds- och hjälpinsatser

Rapporten

Rekryteringen är en väsentlig förutsättning för att Sverige ska kunna fullgöra sina internationella åtaganden. I det sammanhanget måste frågor om meritvärdering i samband med internationella insatser uppmärksammas och utvecklas vidare. Det gäller inte bara för personal inom Försvarsmakten utan också för personal inom exempelvis rättsväsendet. Ju viktigare inslag i verksamheten som de internationella insatserna är, desto väsentligare är det att de blir en integrerad del av myndighetsverksamheten.

Rekryteringen av officerare till utlandsstyrkan har uppmärksammats av regeringen som i en proposition under hösten 2001 föreslagit att nyanställda officerare ska vara skyldiga att delta i internationella insatser. Samtidigt finns det inom Försvarsmakten problem med meritvärdering och ekonomiska förmåner för tjänst vid utlandsstyrkan.

Riksdagens revisorer har tidigare konstaterat att den låga värnpliktsvolymen kan innebära problem för Försvarsmaktens personalförsörjning. Försvarsmakten hade med Sveriges åtaganden under 2001 inga större problem att rekrytera personer som nyligen fullgjort värnpliktsutbildningen till tjänst i utlandsstyrkan. Med de höjda ambitioner som börjar gälla fr.o.m. 2003 kommer dock behovet av värnpliktsutbildade att fördubblas. Risken finns då att en bas på omkring 16 000 värnpliktiga per år inte kommer att räcka till för utlandsstyrkans behov, enligt revisorerens rapport.

Remissinstansernas synpunkter

Svenska Röda korset framhåller att förbyggande av våld och konsekventa, långsiktiga insatser för att öka kunskap och insikter i konflikthantering börjar som en nationellt angelägen uppgift. För att öka basen för internationella uppgifter finns det också behov av att bredda utbildningen i Sverige. Svenska Röda Korset uppger att man, i samverkan med andra organisationer, arbetar för att vinna gehör för en verklig folkbildning i fred och konfliktkunskap. En sådan satsning skulle, anser man, möta nya behov i Sverige och på sikt bidra till landets internationella freds- och hjälpinsatser.

Svenska Röda Korset uppger att organisationen med intresse kommer att följa hur organisationen på olika sätt kan bidra med sina erfarenheter och förhoppningsvis också nya utbildningsåtgärder i de perspektiv som beskrivs i revisorerens rapport.

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) delar uppfattningen att det för att underlätta rekrytering är viktigt att göra deltagande i internationella insatser till en merit i officerskarriären. Med ett obligatorium för yrkesofficerare att

delta i internationella insatser menar FOI dock att frågan troligen kommer att lösa sig efter hand, eftersom de som genomfört operationer kommer att ses som norm snarare än de som inte gjort det.

Emellertid finns det enligt FOI flera andra problem avseende möjligheter att rekrytera och behålla officerare. Om ett obligatorium införs innebär det att officerare i perioder förutsätts befinna sig i områden i världen, dit det är svårt eller omöjligt att ta sig med familjen.

FOI anser att det då krävs ett system, där de som är utomlands (officerare, värnpliktiga och civila) kan lita på att det finns back-up som stöd för deras familjer. Denna funktion handlar då inte bara om information och samtal utan också om mer praktiska ting som snöröjning, hjälp med vård av sjukt barn etc. I det moderna svenska samhället, där bägge föräldrarna normalt sett yrkesarbetar, skulle frånvaron av sådant stöd ställa omöjliga krav på officersfamiljen, om officerare i allt högre grad och allt oftare förväntas delta i internationella insatser. FOI menar att det möjligen kan finnas erfarenheter från näringslivet angående kortare kommenderingar.

Inte minst väsentlig i ett framtida perspektiv, där kraven ökar på Sveriges förmåga att hålla förband ute, blir frågan om hur den förväntade bristen på värnpliktiga till de internationella förbanden ska hanteras. Det blir enligt FOI en grundläggande och potentiellt kostnadsdrivande fråga om värnpliktiga ska lockas att ställa sig i beredskap genom utökade förmåner.

Räddningsverket konstaterar att man inte haft problem med att rekrytera kompetent personal för de internationella insatserna. Skälet härtill är det fungerande samarbetet med den kommunala räddningstjänsten och mångfalden av övriga civila som ingår i verkets resurspool.

Inte heller *Rikspolisstyrelsen* anser sig ha några större problem att relativt snabbt rekrytera kvalificerad svensk personal till internationell tjänst, inom rimliga kvantitativa ramar. Det är endast för smala specialistområden som det kan vara svårt. Exempelvis var svensk polis i motsats till militären mycket snabbt på plats i Kosovo sommaren 1999. Rikspolisstyrelsen anser att ett ordentligt meritvärderingssystem självfallet är ägnat att stimulera rekryteringen ytterligare.

Polisens insatser i missionsområdena genomförs uppsplittrat och inte, som för de militära kontingenterna, i sammanhållna förband, något som i viss mån präglar förberedelsearbetet i Sverige. Enligt Rikspolisstyrelsen är samverkan med Försvarets internationella centrum SWEDINT god, vad gäller samordnings- och utbildningsfrågor.

Revisorernas överväganden och förslag

För att säkerställa en god bas för rekrytering av personal för internationella insatser av olika slag är utbildning och andra förberedelser väsentliga bidrag. Samtidigt är det naturligt med militär och civil samverkan på detta område.

Rekryteringen av yrkesofficerare och värnpliktsutbildade är en väsentlig förutsättning för att Försvarmakten ska kunna fullgöra sina internationella åtaganden. I det sammanhanget måste frågor om meritvärdering i samband med internationella insatser uppmärksammas och utvecklas vidare. Det gäller

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

inte bara för personal inom Försvarsmakten utan också för personal inom exempelvis rättsväsendet.

Mot bakgrund av senare års ökade efterfrågan på rättsväsendets medverkan i internationella insatser, inte minst utvecklingen inom internationell civil krishantering, har regeringen låtit utreda domares och åklagares deltagande. I en promemoria² diskuteras hur domstols- och åklagarväsendets myndigheter ska kunna ta ett ökat ansvar för internationella insatser liksom en mängd aspekter på rekrytering av lämpliga personer för insatserna. För att kunna rekrytera personer med kort varsel föreslås särskilda satsningar på bl.a. utbildning.

Såväl Rikspolisstyrelsen som Räddningsverket redovisar att man inte har några nämnvärda problem med att rekrytera personal för de internationella insatserna. Inte heller de enskilda organisationerna uppger att de har haft några problem med rekryteringen.

Revisorerna anser däremot att rekryteringen till Försvarsmaktens internationella insatser behöver uppmärksammas ytterligare. Därvid bör också den framtida rekryteringen av värnpliktsutbildade belysas.

Riksdagens revisorer föreslår att regeringen utarbetar förslag till hur Försvarsmakten fortsättningsvis ska rekrytera personal för internationella insatser.

3 Revisorernas förslag

Riksdagens revisorer föreslår att

1. riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört i avsnitt 2.2 angående tydligare beslutsprocesser i Regeringskansliet och i avsnitt 2.4 angående bättre resultatanalys genom tydligare anslagsindelning,
2. riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört angående bättre redovisning av freds- och hjälpinsatser genom Sida i avsnitt 2.3,
3. riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna anfört angående rekrytering och meritvärdering för freds- och hjälpinsatser i avsnitt 2.6.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutat har deltagit revisorerna Ingemar Josefsson (s), Anders G Högmark (m), Anita Jönsson (s), Hans Stenberg (s), Karl-Gösta Svenson (m), Agneta Lundberg (s), Marie Engström (v), Björn Kaaling (s), Ingvar Eriksson (m), Conny Öhman (s), Gunilla Tjernberg (kd) och Rolf Olsson (v).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Åke Dahlberg, utredningschefen Stig Tegle och revisionsdirektören Ingrid Carlman (föredragande).

² Domare och åklagare i internationella insatser (Ds 2002:1).

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Stockholm den 13 mars 2002

På Riksdagens revisorers vägnar

Ingemar Josefsson

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Ingrid Carlman



Rapport 2001/02: 9

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

.
Bilaga

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Internationella freds- och hjälpinsatser

Förord

Riksdagens revisorer beslutade i februari 2001 om en fortsatt granskning av hur de internationella fredsfrämjande insatserna styrs i stort och vad de senaste årens utredningsarbete resulterat i.

Inledningsvis hade revisorerna inom ramen för länsresorna till Värmlands län och Sörmlands län under år 2000 besökt Räddningsverket, Pliktverket och Röda Korsets idé- och utvecklingscenter i Mariefred. Vidare redovisade representanter för Försvarsmakten och Södermanlands regemente P 10 den första svenska bataljonens insatser i Kosovo.

Underlag för denna rapport är budgetdokument, tidigare utredningar, Utrikesdepartementets och Försvarsdepartementets svar på skriftliga frågor angående tidigare utredningar. Intervjuer har gjorts inom Utrikesdepartementet och Försvarsdepartementet och med representanter för myndigheter inom de båda departementsområdena. I anknytning till intervjuer med representanter för andra berörda organisationer och utredningar har ytterligare underlag införskaffats. Vidare har ett besök gjorts vid Försvarsministeriet i Finland.

Granskningen har bedrivits inom revisorernas andra avdelning. I avdelningen ingår följande ledamöter och suppleanter: Per Rosengren (v), ordförande, Bengt Silfverstrand (s), v. ordförande, Margit Gennser (m), Hans Stenberg (s), Nils-Göran Holmqvist (s), Ulla Wester, (s) Lennart Hedquist (m) och Rolf Olsson (v).

Inom revisorernas kansli har Ingrid Carlman, revisionsdirektör och Anders Widholm, utredare, haft ansvaret för utredningsarbetet. Även kanslichefen Åke Dahlberg och utredningschefen Stig Tegle har deltagit i arbetet.

Denna rapport är beslutad av revisorerna i plenum den 13 december 2001.

Revisorerna har för avsikt att överlämna en samlad bedömning till riksdagen under våren 2002.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga
Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Sammanfattning

Riksdagens revisorer har granskat internationella freds- och hjälpinsatser. I förstudien *Internationella fredsfrämjande insatser och hjälpinsatser* konstaterade revisorerna att dagens internationella konflikt- och krismonster samtidigt fordrar insatser av flera olika slag. Under förstudiearbetet hade det också framgått att det inte finns några klara gränser mellan behovet av fredsinsatser och behovet av hjälpinsatser. Revisorerna konstaterade att detta ställer krav på samordning av svenska insatser och av svenska och internationella insatser.

Kritik hade på olika sätt riktats mot styrningen och finansieringen av insatserna. Särskilt hade tidsaspekten understrukits, eftersom fördröjningar av insatser, vad de än orsakas av, ofta är ödesdigra såväl för internationella fredsfrämjande insatser som för internationella hjälpinsatser. Det hade vidare framgått att regeringen utrett en mängd olika delfrågor rörande organisationen av verksamheten.

Den fortsatta granskningen av freds- och hjälpinsatser har inriktats på hur insatserna styrs och finansieras i stort och vad de senaste årens utredningsarbete resulterat i. Andra frågor som behandlats är hur den svenska organisationen för insatserna ser ut, hur regeringen arbetar med styrnings- och finansieringsfrågorna samt hur insatserna redovisats.

De fredsfrämjande insatserna kan betraktas i tre huvuddelar. *Konfliktförebyggande verksamhet* omfattar identifiering av potentiellt våldsamma konflikter och arbetet med att förhindra att våldsamheter utbryter till följd av konflikten. Man skiljer däremot mellan konfliktförebyggande verksamhet och de konkreta insatser i form av civil och militär närvaro i ett område som görs för att bevara eller tvinga fram vapenvila. Konfliktförebyggande verksamhet behandlas i kapitel 2.

Civila fredsfrämjande insatser omfattar insatser med poliser, observatörer och biståndsfinansierade projekt. I begreppet civila fredsfrämjande insatser ingår även hjälpinsatser vid katastrofer och flyktingsituationer. De civila insatserna behandlas i kapitel 3, medan de *militära fredsfrämjande insatserna behandlas* i kapitel 4.

Konfliktförebyggande verksamhet

Vikten av tidiga konfliktförebyggande insatser har understrukits både av riksdagens utrikesutskott (2000/01:UU4) och regeringen (skr. 2000/01:2). Regeringen har utarbetat ett handlingsprogram för konfliktförebyggande verksamhet (Ds 1999:24) och även följt upp detta program med en skrivelse (skr. 2000/01:2). I handlingsprogrammet identifieras fem punkter där regeringen vill sätta in resurser. Arbetet med dessa prioriterade områden följs upp i skrivelsen där även verksamheten ytterligare konkretiseras.

Regeringens skrivelse kan enligt riksdagens utrikesutskott ses som ett värdefullt bidrag till diskussionen. Vid kontakter med Sida och de enskilda organisationerna har det också framkommit att man är positiv till skrivelsens

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga
Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

genomgång av olika konfliktförebyggande verksamheter. Det kan dock konstateras att arbetet med konfliktförebyggande fortfarande av många parter betraktas som någonting alltför abstrakt. Eftersom regeringen genom handlingsprogrammet och skrivelsen till riksdagen pekat ut så många områden och instrument som de mest prioriterade, ger de båda dokumenten inte någon egentlig ledning för fortsatta åtgärder.

Svårigheten med att åstadkomma en helhetssyn på fredsfrämjande insatser i allmänhet och konfliktförebyggande verksamhet i synnerhet avspeglas både i arbetet med statsbudgeten och på ett mer praktiskt plan. Ambitionen att samordna myndigheternas fredsfrämjande insatser har bl.a. tagit sig uttryck i två utredningar: Internationell konfliktthantering (SOU 1999:29) och Att verka för fred (SOU 2000:74).

Behandlingen av dessa två utredningar visar på svårigheter att hantera frågorna, både från regeringens och myndigheternas sida. Två nya samverkansinstitut ska dock inrättas. Som ett led i regeringens regionalpolitiska omställningsprogram ska det ena vara placerat i Härnösand och det andra i Kramfors.

Civila fredsfrämjande insatser

Rikspolisstyrelsen organiserar sedan år 2000 de svenska insatserna med civilpolis i konfliktområden. Insatserna finansieras via anslag från utgiftsområde 5, Utrikesförvaltning och internationell samverkan, och utgiftsområde 7, Internationellt bistånd. Målsättningen från Rikspolisstyrelsen är att kunna ställa 1 % av landets nationella poliskår (motsvarande omkring 160 poliser) till förfogande för internationella insatser. I oktober 2001 deltog Sverige med totalt 104 poliser i internationella insatser.

Under utgiftsområde 5 (utrikesförvaltning och internationell samverkan) deltar Sverige med personal för bl.a. valövervakning i OSSE:s regi.

Det svenska biståndet (under utgiftsområde 7) består av tre delar: multilateralt utvecklingssamarbete, bilateralt utvecklingssamarbete och samarbetet med Central- och Östeuropa. I granskningen framkommer att det är betydligt svårare att identifiera de fredsfrämjande insatserna inom det bilaterala utvecklingssamarbetet än det är inom de övriga två områdena.

Sida, som administrerar det svenska biståndet, redovisar inte samtliga fredsfrämjande insatser inom det bilaterala utvecklingssamarbetet. Den del av projekten som handlar om strukturellt konfliktförebyggande går inte att identifiera hos Sida. Detta beror enligt Sida på att det är svårt att dra en klar gräns mellan fredsfrämjande och bistånd. Sida har som målsättning att allt bistånd ska beakta den konfliktförebyggande aspekten, men detta innebär inte att allt bistånd kan klassas som direkt fredsfrämjande.

Svenska hjälpinsatser genomförs av Räddningsverket. Insatserna finansieras med intäkter från Sida eller andra organisationer som begär insatsen. Räddningsverket ska dock upprätthålla en beredskap för att delta i internationella insatser. Beredskapen finansieras genom anslaget Statens räddningsverk: Samhällets skydd mot olyckor, under utgiftsområde 6, Totalförsvaret.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Försvarsmaktens fredsfrämjande insatser

Försvarsmakten genomför i huvudsak två olika sorters insatser: insatser med militära observatörer och experter samt insatser med väpnad trupp i fredsfrämjande syfte. Militära observatörer och experter finansieras genom utgiftsområde 5, Utrikesförvaltning och internationell samverkan, medan insatser med väpnad trupp finansieras genom ett eget anslag under utgiftsområde 6, Totalförsvaret. Regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2002 att anslagsstrukturen skulle förändras.

Insatserna med väpnad trupp bereds i interdepartementala beredningsgrupper inom Regeringskansliet och beslutas av regeringen. Från Försvarsmakten anser man att samarbetet i dessa beredningsgrupper inte har någon egentlig funktion, eftersom deltagarna från Regeringskansliet är på en alltför låg beslutsnivå.

Ledningsförhållandena för utlandsstyrkan inom Försvarsmakten är föremål för ett förändringsarbete, men ska fr.o.m. maj 2002 ska utlandsstyrkan ledas av Operativa insatsledningen, OPIL. Försvarsmaktens centrum för internationell verksamhet, SWEDINT, har sedan tidigare lett utlandsstyrkan, men ska från och med maj 2002 ha ansvaret för utbildning och stödja OPIL.

Sverige deltog under första halvåret 2001 med 71 militära observatörer och experter samt med omkring 1 000 personer i väpnad trupp. Huvuddelen av den väpnade truppen var stationerad i Kosovo under Natos ledning (KFOR-insatsen). Sverige har dessutom anmält militär personal till styrkeregister hos bl.a. FN och EU. Dessa åtaganden omfattar drygt 3 000 personer.

Försvarsmakten har med den nuvarande ambitionsnivån haft problem att rekrytera framför allt officerare och viss nyckelpersonal till utlandsstyrkan. Problem med meritvärdering och ekonomiska förmåner har inverkat negativt på rekryteringen. Enligt Försvarsmakten kan det också bli problem att rekrytera tillräckligt många personer med värnpliktsutbildning för att kunna underhålla en utlandsstyrka på 3 000 personer.

Finansiering och styrning

På grund av svårigheterna med att avgränsa det bilaterala utvecklingssamarbetet och vissa problem med kostnadsredovisning går det inte att få en sammanhängande bild av hur mycket anslagsmedel som används till fredsfrämjande insatser. Det kan också konstateras att organisationer och myndigheter erhåller medel från flera olika anslag över de tre aktuella utgiftsområdena. Inom Utrikesdepartementet har man inlett en översyn av samordningen mellan utgiftsområde 5, Utrikesförvaltning och internationell samverkan, och utgiftsområde 7, Internationellt bistånd.

Problemet med att få en tydlig bild av det fredsfrämjande arbetet speglar sig också i hur Sida redovisar de enskilda organisationernas arbete. Detta konstaterades redan av revisorerna i en granskning 1999 (1998/99:RR9).

Räddningsverket kan sedan 1 juli 2000 efter samråd med Sida besluta om akuta hjälpinsatser, när finansieringen är ordnad. Räddningsverket och Sida har därefter arbetat vidare med vissa finansieringsfrågor, men en hel del finansierings- och styrningsproblem kvarstår dock beträffande hjälpinsatserna.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap . Bilaga Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Insatsen med den första väpnade truppen i Kosovo blev flera månader försenad. Vissa problem med finansiering och styrning uppmärksammades i samband med detta. Anslaget till fredsfrämjande truppinsatser har budgeterats upp kraftigt sedan 1999. Regeringen har också föreslagit att anslaget ska ingå i anslaget till förbandsverksamheten.

Revisorernas bedömningar

Sammantaget har granskningen av internationella freds- och hjälpinsatser utgått från att förändringar i omvärlden och förändrade svenska ambitioner och engagemang ska motsvaras av lämpliga anpassningar av organisations-, finansierings- och styrformer för ett effektivt resursutnyttjande. För att Sverige ska kunna fullgöra sina internationella åtaganden, t.ex. i EU:s krishantering som förutsätts kunna fungera redan 2003, är det nu hög tid att se över den svenska organisationen för freds- och hjälpinsatser.

Revisorerna anser att några förutsättningar för Sveriges internationella freds- och hjälpinsatser behöver förändras.

- Det bör finnas tydligare principer och rutiner för beredningen av olika typer av insatser. De som deltar i processen skulle då vara mera införstådda med vad som förväntas av dem i olika skeden och vilka andra parter som kan vara inblandade i processen.
- Det är otillfredsställande att de enskilda organisationernas verksamhet fortfarande inte redovisas tydligare. Över huvud taget bör alla former av freds- och hjälpinsatser genom Sida redovisas på ett tydligare sätt, så att det bättre framgår vad de kostar och vad de resulterar i.
- En bättre ordning beträffande fördelningen av insatser inom utgiftsområdena Internationell samverkan och Internationellt bistånd är en grundläggande förutsättning för att förbättra möjligheterna till styrning av och insyn i de fredsfrämjande verksamheterna.
- Oberoende av sammanslagningen av anslagen för förbandsverksamhet och fredsfrämjande truppinsatser bör Försvarsmakten utveckla systemen för att särredovisa de resurser som tas i anspråk för olika verksamheter.
- Ansträngningarna att förbättra samordningen mellan civila och militära organisationer beträffande förberedelserna för att delta i katastrof- och fredsinsatser behöver intensifieras.
- Rekryteringen är en väsentlig förutsättning för att Sverige ska kunna fullgöra sina internationella åtaganden. I det sammanhanget måste frågor om meritvärdering i samband med internationella insatser uppmärksammas och utvecklas vidare. Det gäller inte bara för personal inom Försvarsmakten utan också för personal inom exempelvis rättsväsendet. Ju viktigare inslag i verksamheten som de internationella insatserna är, desto väsentligare är det att de blir en integrerad del av myndighetsverksamheten.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

. Bilaga

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

1 Granskningen

1.1 Bakgrund

Sveriges engagemang i fredsfrämjande och humanitära insatser samt räddningsinsatser har sedan 1996 års försvarsbeslut varit en av Försvarsmaktens huvuduppgifter. En av huvuduppgifterna för det svenska försvaret är således att bidra till fred och säkerhet i omvärlden. Insatserna genomförs oftast i multinationell samverkan där de deltagande ländernas militära och civila resurser gemensamt ska utnyttjas för att på ett effektivt sätt kunna uppnå fastställda mål.

I proposition 1999/2000:30 *Det nya försvaret* angav regeringen att förmågan att kunna delta i internationella fredsfrämjande insatser skulle prioriteras högt. Försvarsutskottet instämde i regeringens, utrikesutskottets och vissa motionärers åsikt att Sveriges förmåga måste förbättras när det gäller att snabbt kunna delta i internationella fredsfrämjande insatser (bet. 1999/2000: FöU2).

Utrikesutskottet ställde sig i sitt yttrande över propositionen (1999/2000: UU4y) bakom regeringens uppfattning att utformningen av Sveriges totalförsvarsresurser borde påverkas av besluten att stärka den europeiska förmågan till krishantering. Utskottet framhöll i sammanhanget FN:s särskilda roll för internationell fred och säkerhet. Utskottet konstaterade att FN:s säkerhetsråd har den viktigaste funktionen i den internationella säkerhetsordningen och att säkerhetsrådet enligt FN-stadgan bl.a. kan besluta om fredsfrämjande insatser, även med våldsanvändning.

Försvarsutskottet ansåg att propositionen var otydlig när det gäller att beskriva innebörden av den ambition m.m. som föreslogs beträffande Försvarsmaktens förmåga att bidra till fred och säkerhet i omvärlden. Det var enligt utskottet oklart om medverkan i olika internationella uppdrag avsåg t.ex. utbildning för fredsfrämjande verksamhet, fredsbevarande eller fredsframtvingande verksamhet (1999/2000:FöU2).

Utskottet konstaterade att regeringen i sin proposition *Det nya försvaret* (prop. 1999/2000:30) föreslog en höjd ambitionsnivå för den svenska internationella förmågan, men att det återstod att fastställa hur den skall förverkligas. I beredningsarbetet hade det nämligen visat sig att det förelåg en målkonflikt i närtid mellan de i propositionen uttryckta politiska ambitionerna att kunna delta i internationell fredsfrämjande verksamhet och de realistiska möjligheterna till ett sådant deltagande. Enligt utskottet berodde förmågan att delta på ett flertal faktorer, såsom finansiering, personalförsörjning, materieförsörjning och logistik. Även behovet av att ge Försvarsmakten en ny inriktning kunde enligt utskottet i närtid stå i konflikt med ökade ambitioner för den internationella verksamheten.

Försvarsutskottet konstaterade att det rådde enighet om att en insats måste kunna komma smidigare och snabbare än i fallet med styrkan till Kosovo. Inriktningen borde vara att en styrka – med de resurser som efterfrågas – kan sättas in någon månad efter beslut i riksdagen eller av regeringen.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap . Bilaga Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Processen före statsmakternas beslut måste emellertid också effektiviseras. Utskottet menade att finansieringen var väsentlig i det sammanhanget och förutsatte att regeringen snarast skulle återkomma med förslag till riksdagen efter vilka principer som utlandsinsatser bör finansieras. I budgetpropositionen för 2002 återkom regeringen med ett förslag i denna fråga. (Se vidare i kapitel 5).

1.2 Definitioner

Begreppet fredsfrämjande insatser används i Sverige som ett samlingsbegrepp för alla de insatser som kan bli aktuella i samband med en konflikt eller kris. Det omfattar förebyggande åtgärder, insatser under en konflikt och fredsbyggande åtgärder efter att våldsamheterna har upphört. Fredsfrämjande insatser omfattar insatser av såväl civila som militära organisationer.

Begreppet hjälpinsatser avser katastrof- och räddningsinsatser, hjälp till människor på flykt samt återuppbyggnad.³ Här finns således en tydlig koppling till fredsbyggande verksamhet. Flyktingsituationer är många gånger resultatet av väpnade konflikter och krig. Med hjälpinsatser menar man däremot vanligtvis insatser vid händelser som inte har med väpnade konflikter att göra, t.ex. naturkatastrofer eller större olyckor.

1.3 Inriktning

I förstudien *Internationella fredsfrämjande insatser och hjälpinsatser* (2000/01:5) konstaterade Riksdagens revisorer att Sveriges ambitioner är höga beträffande deltagandet i internationella freds- och hjälpinsatser av olika slag. Från och med år 2003 har Sverige åtagit sig att ställa drygt 3 000 personer till förfogande för internationella truppinsatser (se avsnitt 4.6 nedan). Anslagen för fredsfrämjande insatser har mellan 1999 och 2001 ökat med omkring en miljard kronor. (Vad som ska räknas som anslag till fredsfrämjande insatser är ett problem i sig och diskuteras i kapitel 5.) Revisorer-na såg det därför också som angeläget att fortsatt granska hur insatserna fungerar.

Under arbetet med förstudien framgick det att dagens internationella konflikt- och krismonster innebär att det inte finns några klara gränser mellan behovet av fredsinsatser och behovet av hjälpinsatser. Insatser av flera olika slag fordras samtidigt. Detta ställer krav på samordning av svenska insatser och av svenska och internationella insatser.

Det framgick också att regeringen utrett en mängd olika delfrågor rörande organisationen av verksamheten. Inom Utrikesdepartementet har det också utarbetats ett svenskt handlingsprogram för hantering av väpnade konflikter. Svenska och internationella myndigheter och organisationer hade på olika sätt knutits till utredningsarbetet. En mängd förslag hade härvid utarbetats, men inte alltid genomförts. Bland annat hade behovet av samordningen av olika insatser uppmärksamats. Det gällde

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

.
Bilaga
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

³ Se SOU 1995:72, *Svenska insatser för internationell katastrof- och flyktinghjälp*.

- samordningen av konflikthanteringsfrågor inom Regeringskansliet
- samordningen av alla de fredsfrämjande instrument som staten har till sitt förfogande, alltifrån militära insatser till bistånd
- samordningen mellan Räddningsverket och Sida samt vissa finansierings- och styrningsfrågor beträffande hjälpinsatser vid katastrofer och till flyktingar.

Andra frågor som uppmärksammats är

- gränsdragningen mellan militära och polisiära insatser, dvs. att skilja mellan civilpolisinsatser och insatser som borde ligga på militär fredsbevarande trupp
- organisation, uppföljning och redovisning av utlandsstyrkan samt rekrytering och utbildning av militär personal i fredsfrämjande insatser.

Revisorerna kunde också konstatera att kritik på olika sätt riktats mot styrningen och finansieringen av insatserna. Särskilt hade tidsaspekten understrukt, eftersom fördröjningar av insatser, vad de än orsakas av, ofta är ödesdigra såväl för internationella fredsfrämjande insatser som för internationella hjälpinsatser. Det hade också framgått att osäkerhet angående finansieringen av fredsfrämjande truppinsatser kunde ha varit en orsak till att det svenska deltagandet i insatsen i Kosovo 1999 försenades. I detta sammanhang hade det också hävdats att beslutsordningen för insatser med fredsfrämjande militär trupp inom Regeringskansliet hade brister och att beslutsprocessen borde formaliseras.

Riksdagen hade som nämnts ovan uttalat att regeringen inte tydligt nog kunnat visa hur ambitionerna ska förverkligas, hur verksamheten ska finansieras och styras. Samtidigt råder det enighet om att Sveriges förmåga måste förbättras när det gäller att snabbt kunna delta i internationella fredsfrämjande insatser liksom i katastrof- och räddningsinsatser.

Granskningen av Sveriges internationella fredsfrämjande insatser och hjälpinsatser har inriktats på hur insatserna styrs och finansieras i stort och vad de senaste årens utredningsarbete resulterat i. (En sammanställning av utredningarna, de lämnade förslagen och de vidtagna åtgärderna finns i bilaga 1.) Andra frågor som behandlats är hur den svenska organisationen för insatserna ser ut, hur regeringen arbetar med styrnings- och finansieringsfrågorna samt hur insatserna redovisats.

1.4 Granskningens disposition

I betänkandet *En säkerhetsordning för 2000-talet* (2000/01:UU4) konstaterade utrikesutskottet att det fredsfrämjande arbetet kunde delas upp i tre steg. Det första steget utgörs av förebyggande åtgärder för att identifiera konflikter och källor till konflikter. Dessa konflikter kan sedan hanteras med civila insatser, vilket utgör det andra steget i den fredsfrämjande processen. Om dessa insatser misslyckas och konflikten övergår i en väpnad sammandrabbning behöver man ta till det tredje steget som är militära fredsfrämjande insatser.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

.
Bilaga
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Närmast följande kapitel behandlar det första steget i den fredsfrämjande processen, den förebyggande verksamheten, medan kapitel 3 och 4 rör civil respektive militär konflikthantering. Syftet med dessa tre inledande kapitel är att redovisa vilka insatser som identifierats inom respektive steg samt att beskriva hur dessa insatser beslutas, finansieras och genomförs. Ett antal problem förknippade med insatserna identifieras härvid.

Kapitel 5 tar upp finansiering och styrning av de svenska fredsfrämjande insatserna. Slutligen presenteras revisorenas överväganden i kapitel 6.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga
Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

2 Konfliktförebyggande verksamhet

I detta kapitel redovisas det svenska arbetet med konfliktförebyggande verksamhet, som under senare år tillmätts allt större betydelse. Detta visar sig t.ex. i de dokument som redovisas nedan där regeringen har gett konfliktförebyggande en hög prioritet i det internationella samarbetet.⁴

Utrikesutskottet har understrukit vikten av att en konflikt förebyggs eller begränsas i ett tidigt skede (bet. 2000/01:UU4). Det fredsfrämjande arbetet bör enligt utskottet fokuseras på tidigt agerande och civila insatser. Utskottet menar vidare att ett av de viktigaste hindren för att inrikta den internationella politiken mot konfliktförebyggande verksamhet är att konfliktförebyggande uppfattas som någonting abstrakt. Detta utgör enligt utskottet ett problem i och med att förebyggande verksamhet innebär långsiktiga insatser för att stärka socioekonomisk rättvisa eller ett lands demokratiska institutioner.

Även Nordiska rådet har i en rapport konstaterat att man behöver utveckla en helhetssyn på konfliktförebyggande verksamhet.⁵ Nordiska rådets arbetsgrupp konstaterar i sin rapport att det finns ett behov av att öka samordningen och samarbetet mellan de olika parter som arbetar med konfliktförebyggande verksamhet.

2.1 Vad är konfliktförebyggande verksamhet?

Inom området fredsfrämjande insatser finns en uppsjö av begrepp som dessutom delvis överlappar varandra. En kort genomgång görs här för att definiera vad som menas med konfliktförebyggande verksamhet.

Att förebygga konflikter

Professor Peter Wallensteen definierar en konflikt som ”en social situation i vilken åtminstone två parter strävar efter att vid samma tidpunkt förvärva samma uppsättning knappa tillgångar”. En konflikt är således mer än bara de tydliga stridshandlingar som parterna företar.⁶

Konflikter behöver heller inte enbart vara av ondo. Av denna orsak kan begreppet konfliktförebyggande vara vilseledande. Situationen i Sydafrika under apartheid är ett tydligt exempel på hur en konflikt om landets styrelsesätt var, ur majoritetens synvinkel sett, önskvärd. När man talar om konfliktförebyggande verksamhet menar man i de flesta fall verksamheten att försöka förhindra att konflikter tar sig våldsamma eller väpnade uttryck.⁷

I regeringens skrivelse *Att förebygga väpnade konflikter* (2000/01:2) definieras konfliktförebyggande verksamhet som ”att på ett konstruktivt sätt kanalisera, eller transformera, konflikter i meningen samhällsmotsättningar,

⁴ Ds 1997:18, Ds 1999:24 och skrivelse 2000/01:2.

⁵ Nordiska rådet (2001), *Rapport från arbetsgruppen för konfliktförebyggande och civil krishantering*.

⁶ Wallensteen, Peter (1994), *Från krig till fred*.

⁷ Forum för Fredstjänst (2001), *Folkrörelseutredningen om att hantera konflikter, förebygga våld och bygga fred*, s 29.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .
Bilaga
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

genom fredliga procedurer och strukturer och förhindra att de tar sig väpnade uttryck". Konfliktförebyggande verksamhet vidtas för att förhindra att en motsättning övergår i våldshandlingar, för att motverka en geografisk spridning av en konflikt eller för att förhindra att våldsamheter blossar upp på nytt efter en vapenvila.

Den förre generalsekreteraren i FN, Boutros Boutros-Ghali, skiljer i en rapport om det fredsfrämjande arbetet mellan förebyggande diplomati och fredsskapande åtgärder.⁸ Den förebyggande diplomatin är handlingar för att förhindra väpnade konflikter med diplomatiska och förtroendeskapande åtgärder.

Att bygga fred – strukturella konfliktorsaker

Fred kan ses som mer än bara frånvaron av våld och krig, vad man kallar en negativ fred. För att åstadkomma en positiv fred krävs ytterligare ansträngningar i form av stöd till det demokratiska samhället, ökad respekt för mänskliga rättigheter mm. I regeringens skrivelse *Att förebygga väpnade konflikter* konstateras t.ex. att "demokrati är det bästa system vi känner för att hantera konflikter på ett fredligt sätt".

Boutros Boutros-Ghali hävdar i sin rapport att man efter ett krig måste inleda konkreta åtgärder för att bidra till ekonomisk och social utveckling samt för att främja förtroendet mellan parterna. Man måste identifiera och stödja strukturer som antingen kan bidra till fred eller leda till fortsatt våld. Detta knyter an till en senare utveckling inom området som fokuserat på s.k. strukturella konfliktorsaker.

En strukturell konfliktorsak är en indirekt, bakomliggande, orsak till konflikten. De strukturella orsakerna är alltså inte detsamma som själva tvistefrågan, dvs. den direkta orsaken till konflikten.⁹ Regeringen uppmärksammar i sin skrivelse (2000/01:2) att många av instrumenten för att identifiera och förebygga strukturella konfliktorsaker finns inom det sociala och ekonomiska området. Biståndsverksamhet kan på så vis ha en indirekt konfliktförebyggande funktion. Sida skriver i sin strategi för konflikthantering och fredsbyggande att humanitära insatser och återuppbyggnad som riktar sig till drabbade grupper t.ex. kan påverka konflikten på lång sikt.¹⁰

2.2 Regeringens arbete med den konfliktförebyggande verksamheten

Regeringens arbete under senare år med att samordna och konkretisera den konfliktförebyggande verksamheten har redovisats i tre dokument. En studie av verksamheten genomfördes inom UD under åren 1996 och 1997 (Ds 1997:18 – *Konfliktförebyggande verksamhet*). Studien skulle bredda underlaget för Sveriges fortsatta agerande i syfte att stärka konfliktförebyggan-

⁸ Boutros Boutros-Ghali (1992), *Handlingsprogram för fred*, (An Agenda for Peace).

⁹ Se vidare rapporten från Forum för Fredstjänst.

¹⁰ Sida, *Strategier för konflikthantering och fredsbyggande* (maj 1999).

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap . Bilaga Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

det i det internationella systemet. I rapporten föreslogs sex områden bli prioriterade för framtida svenska bidrag:

- Tidiga insatser
- Regionalt och subregionalt samarbete
- Utvecklingen av samarbetsbaserade, s.k. kooperativa metoder för konfliktförebyggande (dvs. samverkan mellan flera olika aktörer)
- Stärkande av civilsamhället
- Främjande av en ny konsensus i FN när det gäller organisationens roll inom förebyggande diplomati
- Utvecklingen av det konfliktförebyggande arbetet inom Europeiska unionen (EU)

Denna studie av den konfliktförebyggande verksamheten resulterade 1999 i ett svenskt handlingsprogram för konfliktförebyggande verksamhet (Ds 1999:24 – *Att förebygga väpnade konflikter*). I detta handlingsprogram som också utarbetats inom UD angavs fem huvudmål för verksamheten och ett antal åtgärder som Sverige borde prioritera.

För att främja en *gemensam kultur för förebyggande* arbete ville regeringen inbjuda politiska beslutsfattare och tjänstemän från länder med liknande syn på konfliktförebyggande till möten.

Åtgärder borde enligt handlingsprogrammet vidtas för att tidigare upptäcka potentiella konflikter och för att *identifiera strukturella riskfaktorer*. I detta syfte borde en internationell projektgrupp bestående av forskare och praktiker inrättas. Med hjälp av en åtgärdsstege i form av olika preciserade insatser skulle arbetet med att upptäcka potentiella konflikter formaliseras. Frågan om ett system för tidig konfliktvarning skulle också drivas inom FN.

För att öka kunskaperna om konflikter skulle regeringen enligt programmet skapa bättre kontakter med forskarvärlden genom att inrätta ett forskningsråd som skulle kunna lämna förslag på forskningsuppgifter. Frågor om Balkan och konflikter som kan uppstå till följd av vattenförsörjning skulle särskilt uppmärksammas.

Det internationella normsystemet för förebyggande av väpnade konflikter skulle utvecklas och dess tillämpning stärkas. Sverige skulle därför arbeta för att stärka såväl folkrätten för mellanstatliga relationer som demokratiutvecklingen och mänskliga rättigheter. Beslut om militära interventioner måste fattas av FN:s säkerhetsråd om samtycke från parterna saknas.

Ett omfattande internationellt ramverk byggdes under 1900-talet upp för att hantera frågor som kan leda till potentiella konflikter. Två stora problem var enligt programmet förknippade med detta ramverk, dels att avtal och konventioner inte efterlevs, dels att det saknas tillräckliga instrument för att på ett effektivt sätt kunna ingripa i tid för att förhindra en våldsutveckling. *Det internationella institutionella ramverket och dess förebyggande instrument* behövde därför stärkas. Bland annat skulle EU:s kapacitet att agera konfliktförebyggande stärkas genom att man inventerar och gör klart vilka resurser EU kan använda. Handlingsprogrammet var på detta sätt en förberedelse inför EU:s toppmöte i Göteborg i juni 2001, då ett handlingsprogram för förebyggande av våldsamma konflikter lades fram (och antogs, se avsnitt 2.4 nedan).

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .
Bilaga
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Kapaciteten i Sverige att bedriva internationellt konfliktförebyggande inom olika politikområden (utrikes-, säkerhets-, handels-, migrations- och biståndspolitik skulle enligt handelsprogrammet stärkas. Regeringen avsåg inrätta en styrgrupp för konfliktförebyggande inom Utrikesdepartementet liksom ett mindre sekretariat inom UD:s idé- och analysenhet med uppgift att följa utvecklingen på konfliktförebyggande- och krishanteringsområdet. Någon konfliktförebyggande styrgrupp har inte inrättats, medan ett sekretariat inom idé- och analysenheten har inrättats.

Regeringens skrivelse – Att förebygga väpnade konflikter

I oktober 2000 lämnade regeringen i *Att förebygga väpnade konflikter* (skr. 2000/01:2) en redogörelse för riksdagen om de svenska ansträngningarna för att främja förebyggandet av väpnade konflikter. Regeringen konkretiserar i denna skrivelse också det konfliktförebyggande arbetet genom att närmare definiera vilka instrument som kan användas.

Skrivelsen hade också som syfte att följa upp handlingsprogrammet (Ds 1999:24) genom att redogöra för insatser under de fem mål som angivits i handlingsprogrammet (se avsnittet ovan).

1. För att *främja en global kultur för förebyggande* har regeringen stått som värd för en mötesserie med regeringar och akademiker under våren 2000. Syftet med denna mötesserie, som anordnades tillsammans med FN, var att stärka FN:s förmåga att förebygga konflikter. Vidare har man också hållit ett internationellt seminarium om konfliktförebyggande åtgärder med representanter för organisationer, näringsliv och forskare från olika länder.
2. För att *identifiera strukturella riskfaktorer* stöder regeringen bl.a. forskningsprojekt vid universitetet i Oxford samt verksamheten vid SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute).
3. För att *utveckla det internationella normsystemet och stärka dess tillämpning* stöder Sverige bl.a. den internationella mellanstatliga organisationen International IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance) med säte i Stockholm. Genom Sida stöder Sverige också direkt uppbyggnaden av marknadsekonomi, demokratiska institutioner och system i ett flertal länder.
4. Regeringens arbete med att *stärka det internationella ramverket och dess förebyggande instrument* inriktar sig främst mot arbete genom internationella institutioner som FN och OSSE. I skrivelsen redovisar regeringen ett antal svenska bidrag till projekt genom dessa och andra institutioner.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .
Bilaga
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

5. För att *stärka den svenska kapaciteten och förmågan att agera förebyggande* konstaterar regeringen att det krävs ”ett samlat engagemang av ett stort antal aktörer”. Regeringen betonar också biståndets vikt för det konfliktförebyggande arbetet.

2.3 Sidas arbete med konfliktförebyggande verksamhet

Sida stöder olika aktiviteter för att förebygga utbrott, ökning eller återgång till våld. Styrelsen finansierar också sådana fredsbyggande projekt som syftar till att påverka parter som är indragna i pågående konflikter. Detta inbegriper ett spektrum av aktiviteter såsom dialogforum, flyktinghjälp, stöd till oberoende medier och till människorättsorganisationer m.m.

Under 1990-talets senare del vidareutvecklade Sida grunderna för biståndets del i konfliktförebyggandet. Detta redovisades i *Strategi för konflikthantering och fredsbyggande* (maj 1999) och *Åtgärder som vidtagits och erfarenheter som vunnits i arbetet med att genomföra Sidas strategi för fredsbyggande och konflikthantering* (april 2001).

Regeringen har uppdragit åt Sida att arbeta vidare med strategier inom området, och Sidas avdelning för enskilda organisationer lät under 2000 en grupp skandinaviska konsulter genomföra en utvärdering av Sidas stöd till konflikthantering och fredsbyggande.¹¹

Utvärderarna konstaterade att Sverige har ett förhållandevis bra utgångsläge för att arbeta med konflikthantering och fredsbyggande, men att svårigheterna består i att verka i en föränderlig och svårförutsägbar omgivning, där såväl riskerna som de potentiella vinsterna är stora. Det finns inget färdigt recept för konflikthantering eller fredsbyggande. Att försöka skapa en generell modell för fredsbyggande skulle därmed vara dömt att misslyckas. Utvärderarna ansåg därför att Sida borde utveckla olika angreppssätt för skilda konfliktsituationer och bygga upp den kompetens som behövs för att hantera respektive situation.

2.4 Europeisk krishantering

En viktig del av regeringens arbete med den konfliktförebyggande verksamheten har varit att försöka stärka EU:s förmåga att agera konfliktförebyggande och fredsfrämjande. Vad gäller den civila delen av EU:s krishantering har detta framför allt handlat om civilpolisering. Sverige har under ordförandeskapet i EU år 2001 arbetat för att nå upp till kapacitetsmålet på att från EU:s sida kunna sätta in 5 000 civilpoliseringer.

Vid EU:s toppmöte i Göteborg i juni 2001 lade Sverige också fram ett handlingsprogram för unionens konfliktförebyggande arbete (*EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts, 9537/1/01*). Programmet antogs och i slutsatserna från toppmötet ingår bl.a. att ett av de huvudsakliga målen för unionens förbindelser med andra länder ska vara att förebygga konflikter och att detta mål ska genomsyra alla unionens utrikespolitiska

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

¹¹ Sida Evaluation 00/37

frågor. Handlingsprogrammet innebär bl.a. att EU ska utveckla förebyggande strategier för olika länder och regioner, att EU ska stärka samarbetet med de enskilda organisationer som arbetar konfliktförebyggande samt att unionens utrikesministrar inför varje ordförandeskap ska gå igenom potentiella riskområden för att skapa ett tidigt varningssystem för väpnade konflikter.

2.5 Myndighetssamverkan

I skrivelsen (2000/01:2), som redovisades ovan, konstaterade regeringen att det krävdes ett samlat engagemang från ett stort antal myndigheter och organisationer för att det svenska arbetet med konfliktförebyggande insatser skulle få någon genomslagskraft.

I skrivelsen pekar regeringen ut berörda departement (Utrikes-, Försvars- respektive Justitiedepartementen) samt myndigheter som Sida, Statens räddningsverk, Överstyrelsen för civil beredskap, Migrationsverket, Försvarsmakten och Rikspolisstyrelsen. Regeringen anser att dessa departement och myndigheter, tillsammans med enskilda organisationer, näringslivet och forskarvärlden, bör samordna sin konfliktförebyggande verksamhet.

Ambitionen att åstadkomma en helhetssyn på fredsfrämjande insatser avspeglar sig i budgetsammanhang, vilket kommer att diskuteras i kapitel 5. Försök att åstadkomma en helhetssyn på ett mer praktiskt plan har bl.a. tagit sig uttryck i två utredningar som redovisas i detta avsnitt. Ambassadör Stig Elvemar förordnades som särskild utredare till båda dessa utredningar. I detta avsnitt redovisas också vilka ansträngningar regeringen gjort för att på ett praktiskt plan främja en helhetssyn på fredsfrämjande insatser.

Utredningarna behandlar s.k. multifunktionella insatser. En multifunktionell insats kännetecknas av att olika organisationer, militära och civila, samarbetar inom ett krisområde.

Utbildning

I en utredning om utbildningen inför internationella uppdrag (SOU 1999:29 – *Internationell konflikthantering*) slog man fast att den utbildning som bedrevs i de enskilda organisationerna var av god kvalitet. Däremot ansåg utredaren att den tvärssektoriella och gränsöverskridande utbildningen var bristfällig samt att tillvaratagandet av erfarenheter från multifunktionella insatser kunde förbättras. Utredaren föreslog därför att ett svenskt kompetenscentrum i form av ett institut för internationell verksamhet i kris- och konfliktområden skulle upprättas.

Institutet föreslogs ha till uppgift att samordna de olika myndigheternas och utbildningsinstitutionernas verksamhet i utbildningen inför uppdrag i kris- och konfliktområden. Institutet skulle också bidra till forskningen inom konflikt- och krishantering genom att bl.a. delta i uppföljning av multifunktionella insatser. Vidare skulle institutet stödja regeringen med kompetens vid planering av multifunktionella insatser samt sprida information i Sverige och utlandet om konflikt- och krishantering. Institutet föreslogs ha huvudansvaret för vissa delar av den samordnade och integrerade utbildningen medan de enskilda myndigheter och organisationer som skickar personal till kris- och

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

·
Bilaga

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

konfliktområden även i fortsättningen skulle bedriva den grundläggande utbildningen. Utredaren menade att vissa delar av de resurser som redan fanns i olika organisationer skulle kunna flyttas över till det nya institutet. De organisationer som skulle beröras var Försvarsmakten, Sida, Räddningsverket, Rikspolisstyrelsen och Överstyrelsen för civil beredskap.

Ett alternativ till att skapa ett nytt institut vore enligt utredaren att upprätta en speciell avdelning inom Försvarshögskolan med liknande uppgifter. Detta ansågs dock vara en betydligt sämre lösning. Utredaren menade att det var viktigt att det nya institutet skulle upplevas som en gemensam angelägenhet för samtliga inblandade, vilket skulle ställa speciella krav på finansiering och organisering. Institutet skulle komma att finansieras via direkta anslag från utgiftsområdena 5, 6 och 7 Utrikesförvaltning och internationell samverkan, Totalförsvaret samt Internationellt bistånd). I rapporten skrev utredaren att Försvarshögskolan vid detta tillfälle höll på att införa uppdragsfinansiering och att skolans styrelse fått en alltmer akademisk prägel. Eftersom institutet dessutom skulle ha en internationell prägel med deltagare från olika länder ansågs det olämpligt att ge institutet en så utpräglad militär inriktning. Utredaren ansåg att människor som tagit avstånd från militär verksamhet av ideologiska skäl ändå skulle kunna känna tillhörighet till det nya institutet.

Beredningen av utredningen

Under remissbehandlingen av utredningen framkom att många remissinstanser ställde sig tveksamma till förslaget. De enskilda organisationerna var dock över lag mest positiva till förslaget.

Exempelvis Sida och Försvarsmakten var tveksamma till inrättandet av ett nytt institut. Försvarsmakten menade att ett nytt institut skulle leda till ökad fragmentering av befintliga resurser. Vidare menade Försvarsmakten att det var direkt olämpligt att det påtänkta institutet skulle stödja regeringen vid planeringen av internationella insatser, då detta ytterligare skulle komplicera underlags- och planeringsprocessen. Försvarsmakten föreslog i stället en ökad satsning på SWEDINT och Försvarshögskolan, samt efterlyste ett utökat arbete inom den interdepartementala beredningsgruppen för fredsfrämjande insatser, BFF, inom Regeringskansliet (se avsnitt 4.2 nedan).

Under utredningens beredning inom Försvarsdepartementet framkom dock viss tveksamhet att vidare behandla ärendet. Departementet ansåg det inte vara realistiskt att inrätta ett separat institut och att det inte fanns några möjligheter att finansiera en sådan verksamhet från Försvarsdepartementets sida. Ledningen för Försvarsdepartementet beslöt att överlämna ärendet till Utrikesdepartementet.

Utrikesdepartementet konstaterade i maj 2001 att utredningen pekat på reella behov, men att det inte heller fanns utrymme för finansiering inom Utrikesdepartementets utgiftsområden. Departementet menade att behoven av samordning dessutom var så akuta att de borde lösas genom att förbättra samarbetet i redan existerande strukturer. Uppdraget att se över denna samverkan lämnades till den interdepartementala beredningsgruppen för fredsfrämjande insatser, BFF.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap . Bilaga Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Rekrytering

En utredning som behandlade rekryteringen till internationella uppdrag (SOU 2000:74 – *Att verka för fred*) menade att samordningen inom Rege- ringskansliet borde förstärkas. Därför ansåg man att befintliga samarbets- grupper mellan departementen borde intensifiera sitt arbete. Dessutom före- slog utredningen att ett nytt sekretariat skulle upprättas inom Utrikesdepar- tementet med ett övergripande samordningsansvar för krishanteringsfrågor, inklusive stöd till insatser. Den verksamhet som bedrevs vid Utrikesdepar- tementets sekretariat för internationell rekrytering föreslogs flyttas över till detta nya sekretariat.

Utredningen föreslog dessutom att alla berörda myndigheters rekryterings- verksamhet skulle samlokaliseras, helst under ett tak, för att bilda ett nation- ellt fredscentrum. Dessa myndigheter var Försvarsmakten, Räddningsverket och Rikspolisstyrelsen. Vidare föreslog utredaren att övriga myndigheter som rekryterade personal till internationella uppdrag skulle samla sina rekry- teringsfunktioner i en ny myndighet. Utredningen menade att problem som uppstår på grund av att olika myndigheter ska samordna sin verksamhet härigenom kunde undvikas. Sidans nuvarande rekrytering skulle här slås ihop med annan civil rekrytering som skulle kunna komma att behövas i olika insatser. Den nya myndigheten skulle också administrera utbildningen för den rekryterade personalen. Försvarsmakten, Räddningsverket och Rikspo- lisstyrelsen ansågs dock ha så pass speciella förutsättningar att en samman- slagning inte var önskvärd.

Beredningen av utredningen

Utredningen remissbehandlades under hösten och vintern 2000 –2001. Flera tunga remissinstanser ställde sig då tveksamma till utredningen, t.ex. För- svarsmakten, Räddningsverket, Sida och ÖCB. Den genomgående åsikten i remissvaren var att ett nytt fredscentrum med samlad rekryteringsfunktion skulle ytterligare komplicera rekryteringen. Vissa remissinstanser ansåg också att utredningens förslag var dåligt underbyggda.

Sida och de enskilda organisationerna ansåg också att en centralisering av rekryteringen skulle skada den värdefulla närheten till organisationerna och deras utbildning. Flera av de enskilda organisationerna (Forum Syd, Svenska Röda Korset, Kristna Fredsrörelsen, Sveriges Kristna Råd) framhöll dessu- tom att förslaget i Utbildningsutredningen (SOU 1999:29) var mer använd- bart och önskvärt.

Utfallet av de två utredningarna

Försvarsutskottet meddelade i sitt betänkande 2000/01:FöU 06 att man erfarit att regeringen avsåg att behandla utredningarna *Internationell konflikthante- ring* (SOU 1999:29) och *Att verka för fred* (SOU 2000:74) tillsammans. Utskottet menade att en förbättrad samverkan mellan civila och militära organisationer skulle gagna svenska insatser. Därför förutsatte utskottet att regeringen skulle pröva och verkställa åtgärder för att effektivisera militär och civil samverkan.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga
Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Revisorerna har under hösten 2001 från Utrikesdepartementet erfarit att regeringen inte kommer att behandla dessa två utredningar i en proposition. Däremot har regeringen tagit initiativ till inrättandet av två nya institut i Härnösand och Kramfors i samband med det regionalpolitiska omställningsprogrammet. Dessa nya institut kan ses som utfallet av de två utredningsbetänkandena *Internationell konflikthantering* och *Att verka för fred*.

Institut i Härnösand

Sida har sedan tidigare haft en skola i Sandö, Kramfors kommun. Vid skolan har Sida bedrivit utbildning för biståndsarbetare. I en skrivelse från Sida år 2000 konstaterades det att behovet av verksamheten vid Sandöskolan minskat kraftigt. Utbildningen vid skolan har inte kunnat följa utvecklingen inom utvecklingssamarbetet och måste reformeras.

Sida föreslog i skrivelsen att Sandöskolan skulle läggas ned och att ett nytt institut skulle inrättas. Det nya institutet skulle drivas av Sida i samverkan med de enskilda organisationerna och ha som främsta uppgift att svara för förberedelse och fortbildning för personal i utvecklingssamarbetet.

Regeringen beslutade den 17 maj 2000 att inrätta ett nytt institut enligt Sidas förslag. Institutet ska finansieras över utgiftsområde 7 (Internationellt bistånd), anslaget 8:2 Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida). Av regionalpolitiska skäl lokaliserades institutet till Härnösand. Sida har uttryckt att om man fått välja lokalisering mer förutsättningslöst hade man valt att lokalisera institutet närmare kundkretsen, dvs. i Mälardalen.

Samverkanscentrum i Kramfors

I regeringsbeslutet från den 17 maj 2000 beslutar regeringen också att tillätta en utredning om inrättandet av ett s.k. *samverkanscenter för katastrof- och fredsinsatser* i Kramfors. I direktivet (dir. 2001:43) står att utgångspunkter för denna utredning kan hämtas bl.a. från Elvemars två utredningar (SOU 1999:29 och SOU 2000:74, se ovan).

Det föreslagna centrumet ska bidra till samverkan och förberedande utbildning inför deltagande i internationella insatser och ska inte finansieras via totalförsvarsdelen i statsbudgeten. I direktivet uttrycks också att den militära utbildningen inför internationella insatser även i fortsättningen ska bedrivas vid SWEDINT, men att samverkan mellan centrumet och SWEDINT bör förekomma. I utredningsuppdraget ingår att föreslå en finansiering för samverkanscentrumet, men denna får inte omfatta utgiftsområde 6 Totalförsvaret.

Försvarsmaktens deltagande i samarbetet har också tonats ned. I utredningsbetänkandet *Internationell konflikthantering* (SOU 1999:29) föreslogs exempelvis att finansiering för ett samverkansinstitut skulle ske via de tre utgiftsområdena 5, 6 och 7. I direktivet för det nya centrumet i Kramfors har utgiftsområde 6, totalförsvaret, på förhand uteslutits. Centrumet förutsätts dock samverka med SWEDINT. Försvarsutskottet har uttalat att en ökad samverkan mellan civila och militära organisationer skulle gagna de svenska insatserna.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

. Bilaga

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Utredningen skulle redovisa sina resultat senast den 15 november 2001 och centrumet ska kunna verka från den 1 juli 2002.

Lokaliseringen av fredscentrumet har även det regionalpolitiska syften. Centrumet ska inrymmas i Sandöskolans lokaler i Kramfors. I ett PM inför regeringsbeslutet (UD PM 2001-05-10) står att utgångspunkter för arbetet med inrättningen av det nya fredscentrumet kan hämtas från en konsultrapport utförd på uppdrag av Näringsdepartementets omställningsgrupp. Utrikesdepartementet konstaterar vidare i detta PM att ”skälet till att frågan om idé- och utbildningsinstitutet inte tidigare blivit föremål för regeringsbeslut är att Utrikesdepartementet inväntat denna studie”.

2.6 Iakttagelser

Begreppet konfliktförebyggande verksamhet används för att beteckna i stort sett all verksamhet inom det fredsfrämjande området. Den betydelse som används i regeringens handlingsprogram för konfliktförebyggande verksamhet är dock att det rör sig om att identifiera konflikter och rikta insatserna dit. I detta arbete är kunskapen om de strukturella konfliktorsakerna mycket viktig.

Med denna definition skiljer man således konfliktförebyggande verksamhet från de konkreta insatser som kan göras för att förhindra att konflikterna tar sig väpnat uttryck. Detta är också den begreppsanvändning som utrikesutskottet har ställt sig bakom (2000/01:UU4).

Regeringens skrivelse kan enligt riksdagens utrikesutskott ses som ett värdefullt bidrag till diskussionen. Vid kontakter med Sida och de enskilda organisationerna har det också framkommit att man är positiv till skrivelsens genomgång av olika konfliktförebyggande verksamheter. Det kan dock konstateras att konfliktförebyggande arbete fortfarande av många parter betraktas som någonting alltför abstrakt. Eftersom regeringen genom handlingsprogrammet och skrivelsen till riksdagen pekat ut så många områden och instrument som de mest prioriterade ges inte någon egentlig ledning för fortsatta åtgärder.

Ambitionen att åstadkomma en helhetssyn på fredsfrämjande insatser har varit hög i Elvemars två utredningar. Utredningarnas betänkanden har fått ett blandat mottagande. Den behandling som de två utredningarna fått inom Regeringskansliet visar på svårigheter att hantera frågorna, både från regeringens och myndigheternas sida. Det återstår visserligen att se hur de nya instituten kommer att fungera, men det kan ändå konstateras att vad som verkligen åstadkommit är betydligt mer blygsamt än vad som föreslagits i de två senaste utredningarna på området.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap . Bilaga Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

3 Civila fredsfrämjande insatser

I detta kapitel redovisas de svenska civila fredsfrämjande insatserna. Med civila insatser avses alla insatser som inte genomförs av Försvarmakten. Vidare framgår att området civila fredsfrämjande insatser är svårt att avgränsa, speciellt mot biståndet.

Till att börja med redovisas de svenska civilpolisinsatserna. Därefter övriga civila insatser inom utgiftsområde 5, Internationell samverkan, och det svenska biståndet under utgiftsområde 7. De huvudsakliga parterna på detta område är Sida och de enskilda organisationerna. Avslutningsvis diskuteras de svenska hjälpinsatserna som genomförs av Räddningsverket.

Numer används begreppet krishantering oftare. I regeringens proposition *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret* (2001/02:10) konstateras att krishantering vanligtvis har avsett insatser i samband med naturkatastrofer och större olyckor. I propositionen menar man dock att begreppet numer även används för att beteckna civila internationella insatser (till skillnad från militära) i fredsfrämjande syfte.

I debatten kan man dock se exempel på att krishantering används om både civila och militära insatser. Framför allt har begreppet använts när man talar om EU:s framväxande krishanteringsförmåga. Begreppet kris antyder också en akut situation, vilket således skulle utesluta de mer långsiktiga insatserna. I denna rapport används begreppet civila fredsfrämjande insatser.

3.1 Rikspolisstyrelsen

Sverige har deltagit med civilpoliser i fredsfrämjande insatser sedan 1964 då svenska poliser deltog i en FN-ledd insats på Cypern. Begreppet civilpolis används för att skilja poliser i fredsfrämjande insatser från militärpoliser som är en vanlig del av militära fredsfrämjande trupper.

Från och med den 1 januari 2000 hanteras civilpolisfrågorna av Rikspolisstyrelsen. Tidigare sköttes verksamheten (förutom rekryteringen) av Försvarmakten. Rikspolisstyrelsen ansvarar för rekrytering, utbildning, utrustning och transport till insatsområdet av de svenska civilpoliserna. Ledningen på plats i insatsen sköts av respektive organisation – FN eller OSSE. Under insatsens genomförande har Rikspolisstyrelsen endast kvar ett arbetsgivaransvar för de svenska deltagarna.

Inom Rikspolisstyrelsen hanteras utlandsverksamhetens civilpolisfrågor under Rikskriminalpolisen medan det polisiära utvecklingssamarbetet sorteras direkt under Rikspolisstyrelsens stab. Deltagande i internationella insatser beslutas av regeringen efter beredning inom främst Utrikesdepartementet. För Justitiedepartementets medverkan i beredningen har det tidigare inte funnits några fastare former. Mycket av kontakterna har i stället gått direkt mellan Rikspolisstyrelsen, Sida och UD. Inom Justitiedepartementet har formerna för samråd utvecklats under det senaste året. I förberedelserna för Rikspolisstyrelsens regleringsbrev för 2001 har Justitiedepartementet särskilt arbetat med målet för utlandsverksamheten. Avsikten har varit att det ska framgå att erfarenheterna från utlandsverksamheten ska tillföras det ordinarie

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .
Bilaga
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

polisarbetet. Vilka insatser som svenska polisen ska delta i ska också påverkas av detta.

Polisens roll i insatsen

I en utredning från 1997 menade utredaren att polisens roll i en insats borde vara av stödjande och utbildande karaktär. (se bilaga 1, SOU 1997:104). Den mer verkställande eller genomförande (vad polisen betecknar exekutiva) rollen i en insats borde enligt utredaren tillfalla den militära fredsbevarande truppen.

Sedan utredningen presenterades har dock svenska civilpoliser deltagit i flera insatser med en huvudsakligen exekutiv roll. Detta har varit nödvändigt i exempelvis Kosovo och Östtimor där det inte funnits något fungerande polisväsende när insatsen inletts. Rikspolisstyrelsen menar att den exekutiva rollen för svenska civilpoliser inte är något problem – det är en uppgift som man klarar av. Man menar också att det är en naturlig process i insatsen att man så småningom övergår från en akut insats till ett utvecklingssamarbete med tonvikt på att bygga upp ett fungerande och demokratiskt polisväsende.

Av de under andra halvåret 2001 pågående insatserna är insatserna i Östtimor och Kosovo verkställande. Detta innebär att 66 av 104 civilpoliser deltar i verkställande insatser. (Se bilaga 2.)

Utvecklingssamarbetet bedrivs multinationellt i insatser ledda av FN.

Civilpolisinsatser under 2001

Målsättningen med svenska civilpolisinsatser har, från Rikspolisstyrelsens sida, varit att kunna ställa 1% (omkring 160 poliser) av den nationella poliskåren till förfogande för internationella insatser. I oktober 2001 fanns 104 svenska poliser i tjänst som civilpoliser i internationella insatser. (Se bilaga 2, tabell I, för en detaljerad förteckning av svenska civilpolisinsatser under 2001.)

Av de svenska civilpoliserna tjänstgör 44 i insatser under FN och 60 i insatser under OSSE. OSSE:s insats i Kosovo är dock en självständig del av FN:s civila administration i Kosovo, UNMIK.

Sverige har anmält 100 civilpoliser till FN:s styrkeregister UNSAS (United Nations Standby Arrangement System). Under slutet av november ska Sverige dessutom anmäla poliser till EU:s civila krishanteringsförmåga.

Från Rikspolisstyrelsens sida menar man att rekryteringen av poliser visserligen fungerar smidigare sedan verksamheten tagits över från Försvarsmakten, men att man ändå inte lyckats rekrytera tillräckligt för att leva upp till målsättningen på 1%.

Finansiering

Rikspolisstyrelsen får medel från både utgiftsområde 5, Internationell samverkan, och 7, Internationellt bistånd. Anslag under utgiftsområde 5 ska användas för fredsfrämjande insatser med civilpoliser, medan anslag under utgiftsområde 7 ska användas till utvecklingssamarbete. Gränsdragningen

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .
Bilaga
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

mellan dessa två områden är dock oklar. En och samma insats kan finansieras med medel från båda dessa utgiftsområden.

Verksamheten med civilpolis i fredsfrämjande insatser finansieras via anslaget 5:7, Fredsfrämjande verksamhet. Rikspolisstyrelsen disponerade år 2001 24,7 miljoner kronor av det anslaget. Vid Rikspolisstyrelsen anser man att de anslagna medlen mer än väl täcker kostnaden för verksamheten.

För utvecklingssamarbetet disponerar Rikspolisstyrelsen under 2001 högst 68,8 miljoner kronor under anslaget 7:1, Multilateralt samarbete. Med dessa medel finansierar Rikspolisstyrelsen deltagande med svensk personal i FN:s fredsfrämjande operationer i Västra Sahara, Bosnien och Kosovo.

Polisens utvecklingssamarbete

Det utvecklingssamarbete som Rikspolisstyrelsen bedriver riktar sig framför allt till Central- och Östeuropa. Omkring 70 % av personalen i polisens utvecklingssamarbete deltar i insatser i Central- och Östeuropa.

Rikspolisstyrelsen utser en projektledare som sedan själv anlitar experter för att hjälpa till i uppbyggnaden av polisverksamheten i mottagarlandet. Till skillnad från civilpolisinsatserna arbetar projektledaren inom utvecklingssamarbetet inte inom någon organisation som FN eller OSSE.

Insatserna finansieras med medel från Sida. Rikspolisstyrelsen får en klumpsumma från Sida att disponera för de olika projekten. Redovisning av hur medlen använts görs till Sida i efterhand.

Rättsväsendets deltagande i internationella insatser

Förutom insatser med civilpolis som beskrivits ovan deltar representanter för det svenska rättsväsendet i internationella insatser. En särskild utredare under Justitiedepartementet har i uppdrag att utreda förutsättningarna för svenska domares och åklagares deltagande i internationella fredsfrämjande insatser.

I direktiven för utredningen konstateras att det inte finns något samlat ansvar för rättsväsendets deltagande i internationella insatser.¹² I sammanhanget ska utredaren också följa EU:s arbete med civil krishantering och överväga anställningsförhållanden för personal som deltar i internationella insatser.

Utredningen ska presentera sitt betänkande före den 31 december 2001.

3.2 Övrig civil fredsfrämjande verksamhet

I detta avsnitt redovisas den fredsfrämjande verksamhet som bedrivs med medel från statsbudgetens utgiftsområde 5 Utrikesförvaltning och internationell samverkan. Både Försvarsmakten och Rikspolisstyrelsen genomför fredsfrämjande insatser som finansieras under utgiftsområde 5. Försvarsmak-

¹² Justitiedepartementet, PM 2001-03-30, *Uppdrag att utreda försörjning av domare och åklagare till internationella insatser m.m.*

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap . Bilaga Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

tens insatser redovisas senare i kapitel 4. I detta avsnitt redovisas de övriga insatser som finansieras via detta utgiftsområde.

Inom utgiftsområde 5 finns två anslag som används för att finansiera fredsfrämjande insatser, dels anslaget Bidrag till vissa internationella organisationer som för år 2001 omfattade 452,8 miljoner kronor, dels anslaget Fredsfrämjande verksamhet som omfattade 149,5 miljoner kronor.

Bidrag till vissa internationella organisationer

Riksdagen beslutade för 2001 om ett ramanslag på 452,8 miljoner kronor för denna anslagspost, och i budgetpropositionen för år 2002 har regeringen föreslagit att anslaget ska uppgå till 500,4 miljoner kronor.

Anslaget fördelades på ett antal organisationer, varav FN var den största mottagaren (se tabell 3.1 nedan).

Tabell 3.1. Fördelningen av bidrag till vissa internationella organisationer

	mnkr
Kostnaderna för FN:s fredsbevarande operationer	181
FN:s reguljära budget	120
Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE)	84
Europarådet	38
Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken inom EU (GUSP)	8,4
Kommissionen för upprättande av provstoppsavtalets organisation	7,5
Organisationen för förbud mot kemiska vapen	5
Uppföljning av konventioner, översynskonferenser m.m.	0,6
Övriga internationella organisationer	8,3
	452,8

Källa: Statsliggaren 2001

Fredsfrämjande verksamhet

Anslaget Fredsfrämjande verksamhet fördelas mellan Försvarsmakten, Rikspolisstyrelsen, Sida och Utrikesdepartementet. För år 2001 beslutade riksdagen om 149,5 miljoner kronor till detta anslag, och i budgetpropositionen för år 2002 har regeringen föreslagit att anslaget ska uppgå till 151,7 miljoner kronor. Medlen i anslaget ska finansiera svenskt deltagande i internationella fredsfrämjande insatser samt studier, seminarier och annan verksamhet inom området.

Sida disponerade 26,9 miljoner kronor av anslaget för år 2001. Med dessa medel finansierade Sida svenska insatser under OSSE:s ledning. Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) har byggt upp en snabbinsatsstyrka för civil personal. Styrkan går under beteckningen REACT (Rapid Expert Assistance and Co-operation Teams).

Genom snabbinsatsstyrkan REACT organiseras personal inom olika ämnesområden, bl.a. valövervakning, demokratisering, mänskliga rättigheter och civilpolis. Sverige har anmält 44 personer till snabbinsatsstyrkan RE-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

.
Bilaga
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

ACT och dessutom ställt två medarbetare till förfogande för OSSE:s högkommissarie för nationella minoriteter.

Utrikesdepartementet disponerar 23 miljoner kronor av anslaget, och ytterligare 10,5 miljoner kronor anslogs för regeringens disposition. De medel som Utrikesdepartementet disponerar används till bl.a. seminarier och konferenser samt stöd till konfliktförebyggande verksamhet och särskilda insatser.

3.3 Internationellt bistånd

Det internationella biståndet består av tre delar: multilateralt utvecklings-samarbete, bilateralt utvecklings-samarbete samt samarbete med Central- och Östeuropa. Dessa tre delar motsvaras av tre anslagsområden i statsbudgetens utgiftsområde 7 Internationellt bistånd. Anslagen till fredsfrämjande verksamhet inom biståndet redovisas i tabell 3.2 nedan.

Tabell 3.2: Anslag till fredsfrämjande verksamhet inom utgiftsområde 7

Anslag enligt statsliggaren för år 2001	(mnkr)
Multilateralt utvecklingssamarbete (8:1.1)	
- Övrigt multilateralt samarbete	131*
Bilateralt utvecklingssamarbete (8:1.2)	
- Humanitärt bistånd och konfliktförebyggande	1 077
- Enskilda organisationer	890
Samarbete med Central- och Östeuropa (9:1)	656,4 *

* Avser endast en del av anslagsposten.

För det bilaterala utvecklingssamarbetet är det svårt att urskilja vad som är att betrakta som fredsfrämjande verksamhet. För de två delposter under det bilaterala utvecklingssamarbetet som delvis används för fredsfrämjande verksamhet redovisas delposterna således i sin helhet i tabellen ovan. En diskussion om biståndets fredsfrämjande inslag förs i avsnittet Bilateralt utvecklingssamarbete nedan.

Multilateralt samarbete

Anslaget Multilateralt utvecklingssamarbete omfattar betalningar till olika utvecklingsprogram och fonder inom FN samt andra internationella finansieringsinstitutioner och utvecklingsfonder. Inom detta anslag har medel för fredsfrämjande insatser om 131 miljoner kronor identifierats. Sverige gav bl.a. bidrag till Internationella rödakorskommittén och Internationella IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance) genom detta anslag. I avsnitt 3.1 ovan konstaterades det att Rikspolisstyrelsen finansierar insatser med civilpolis i fredsfrämjande insatser genom detta anslag.

Bilateralt utvecklingssamarbete

Anslaget för bilateralt utvecklingssamarbete är uppdelat på tio delposter. Fredsfrämjande insatser förekommer främst i delposten Humanitärt bistånd och konfliktförebyggande (1 077 mnkr) samt i delposten Enskilda organisat-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

.
Bilaga
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

ioner (890 mnkr). Medlen disponeras av Sida som sedan finansierar utvecklingsinsatser i världen.

Gränsdragningen mellan rent humanitärt bistånd och sådant som kan kallas för konfliktförebyggande verksamhet i denna delpost är inte självklar. Frågan är hur mycket av det humanitära biståndet som ska räknas som konfliktförebyggande verksamhet. Huvudmålet för det svenska biståndet är att bekämpa fattigdom. Medan det, enligt Sida, är helt klart att väpnade konflikter orsakar fattigdom hos befolkningen är det inte bevisat att fattigdom orsakar väpnade konflikter. Fattigdom kan dock mycket väl vara en strukturell (bakomliggande) orsak till att väpnade konflikter bryter ut i vissa situationer.

Sida delar in den fredsfrämjande verksamheten i tre delar: säkerhetsfrämjande, dialogfrämjande och strukturellt konfliktförebyggande. Dialogfrämjande arbete omfattar direkta insatser i förebyggande syfte. Säkerhetsfrämjande insatser omfattar insatser under en pågående väpnad konflikt. Både dialog- och säkerhetsfrämjande insatser riktar sig direkt mot konfliktens parter. Den strukturella konfliktförebyggande verksamheten riktar sig snarare mot bakomliggande sociala faktorer som kan utlösa en väpnad konflikt. (Se diskussionen om strukturella konfliktorsaker i avsnitt 2.1.)

Det går inte att på förhand se hur mycket pengar som ska avsättas för de olika verksamheterna. De dialog- och säkerhetsfrämjande insatserna redovisas särskilt av Sida i efterhand. Under 2000 har Sida förmedlat 152 miljoner kronor (fördelat på 123 olika insatser) till dialog- och säkerhetsfrämjande insatser. Under 1999 fördelades 178 miljoner kronor på 144 olika insatser.

Vad gäller det strukturella konfliktförebyggande arbetet redovisar Sida inte hur mycket som använts. Detta kan enligt uppgift från Sida vara ganska omfattande poster som alltså inte syns i redovisningen av fredsfrämjande insatser. Det strukturella konfliktförebyggande arbetet kan dessutom finnas inom samtliga delposter och verksamhetsområden inom Sida.

Från Sida uppges att man hittills inte funnit tillräckligt tydliga kriterier för att identifiera den strukturellt konfliktförebyggande verksamheten i biståndet. Detta ska inte tolkas som att allt bistånd räknas som strukturellt konfliktförebyggande. För att verksamheten ska kunna betecknas som strukturellt konfliktförebyggande måste den vara medvetet inriktad mot att förhindra att en konflikt övergår i våld och ha en klar strategi att arbeta efter. Vid Sida är man medveten om problemet med redovisningen av den strukturella konfliktförebyggande verksamheten och arbetar enligt uppgift för att lösa det.

Sammanfattningsvis kan man således inte se, varken före eller efter, hur mycket pengar, inom det bilaterala utvecklingssamarbetet, som Sida fördelar till fredsfrämjande insatser.

Humanitärt bistånd och konfliktförebyggande

För 2001 disponerade Sida 1,1 miljarder kronor att användas till verksamhetsområdet Humanitärt bistånd och konfliktförebyggande. En stor del av de medel som disponeras inom verksamhetsområdet används till återuppbyggnad som följd av väpnade konflikter. Detta kan räknas som en konfliktförebyggande verksamhet, då det kan hjälpa till att förhindra att den väpnade konflikten på nytt blossar upp.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .
Bilaga
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Enskilda organisationer

Ytterligare en delpost under anslaget bilateralt utvecklingssamarbete är de enskilda organisationerna. För år 2001 disponerade Sida 890 miljoner kronor att fördela till de enskilda organisationernas bistånds- och utvecklingsverksamhet.

De enskilda organisationerna har en nyckelroll i genomförandet av det svenska biståndet. I revisorernas granskning av utvecklingssamarbetet (1998/99:RR9) konstaterades att riksdagen vid ett flertal tillfällen betonat betydelsen av bistånd genom folkrörelser och enskilda organisationer. Utrikesutskottet har även efter revisorernas granskning fört fram denna synpunkt (se exempelvis bet. 2000/01:UU2).

Forum Syd är en organisation som samlar de svenska folkrörelser som bedriver internationellt bistånd. Inom Forum Syd samverkar 136 svenska enskilda organisationer. De folkrörelser som arbetar med fredsfrämjande insatser har gått samman i nätverket Forum för fredstjänst. Inom detta nätverk har man, med medel från Sida och med Forum Syd som samordnande part, startat ett projekt för s.k. konfliktkonsekvensbedömning. Syftet med detta är att utreda de effekter som humanitärt bistånd kan ha på konflikter i ett område. Målet är att en biståndsinsats inte alltid behöver ha ett uttalat fredsfrämjande syfte, men insatsen ska i alla fall inte ha en negativ inverkan på konflikten.

Forum för Fredstjänst är ett nätverk för våldsförebyggande, konflikthantering och fredsbyggande insatser som är uppbyggt inom ramen för Forum syd. Forum för fredstjänst utgör ett samrådsforum för de svenska folkrörelser som arbetar med fredsfrämjande insatser.

Forum för Fredstjänst har mellan år 1999 och 2001 genomfört en utredning av de svenska folkrörelsernas arbete med fredsfrämjande insatser. Utredningen finansierades av Sida. I utredningens kartläggning av de svenska insatserna identifierades 57 organisationer vars arbete kan sägas vara fredsfrämjande.¹³

Samarbete med Central- och Östeuropa

För år 2001 beslöt riksdagen att totalt 865 miljoner kronor skulle anslås till samarbetet med Central- och Östeuropa. För samarbetet gäller bl.a. målen att främja en säkerhetsgemenskap samt att fördjupa demokratins kultur. Samarbetet för att främja en säkerhetspolitisk gemenskap är i första hand inriktat på insatser i Estland, Lettland och Litauen, men det omfattar även vissa projekt i Ryssland, Ukraina och Polen.

Samarbetet med Central- och Östeuropa har utvärderats två gånger. I en utredning initierad av Försvarsdepartementet konstaterades att stödet till totalförsvaren i de östeuropeiska länderna brast i fråga om samordning och långsiktighet (SOU 1999:6). Denna utredning följdes inte upp. I en senare utredning som initierades av Utrikesdepartementet gavs en betydligt ljusare

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap . Bilaga Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

¹³ Forum för Fredstjänst (Forum Syd) (2001), *Folkrörelseutredningen om att hantera konflikter, förebygga våld och bygga fred*.

bild av totalförsvarsstödet (SOU 2000:122). Dessa utredningar diskuteras utförligare i bilaga 1.

Av de medel som anslagits till samarbetet med Central- och Östeuropa används 656,4 miljoner kronor i fredsfrämjande syfte. Huvuddelen av dessa medel fördelades av Sida (460 mnkr) och resten av regeringen (196,4 mnkr). Nedan följer en redovisning av de medel som använts i fredsfrämjande syfte.

Sida

Sida disponerade totalt 610 miljoner kronor av anslaget. Dessa medel skulle Sida, enligt statsliggaren, bl.a. använda till:

- Kunskapsöverföring och ekonomiskt samarbete (337 mnkr). Här ingår bl.a. valobservatörer i samarbetsländerna.
- Stöd genom internationella organisationer (83 mnkr).
- Säkerhetsfrämjande insatser (40 mnkr).

Övriga bidrag till samarbetet med Central- och Östeuropa

Inom delposten Övriga bidrag till samarbetet med Central- och Östeuropa anvisade regeringen för år 2001 196,4 miljoner kronor. Medlen disponeras av regeringen. Enligt budgetpropositionen för år 2000 är det nödvändigt att det finns medel till regeringens disposition för att kunna bemöta den snabba utvecklingen i Central- och Östeuropa. Medel inom delposten skulle enligt regeringen användas till samarbete och stöd på det kärntekniska området, multilateralt stöd samt säkerhetsfrämjande insatser.

Inom det säkerhetsfrämjande området avsåg regeringen att besluta om insatser inom följande områden:

- Stöd till säkerhetspolitisk kompetens.
- Fredsfrämjande insatser.
- Demokratiskt totalförsvaret.
- Gränsbevakning.
- Bekämpning av internationell och organiserad brottslighet.
- Icke-spridning och förstöring av massförstörelsevapen.

Försvarsmakten erhåller medel via Sida för stöd till totalförsvaren i de östeuropeiska länderna. Detta tas även upp i avsnitt 4.3 nedan.

3.4 Hjälpsatser

Med hjälpsatser menas katastrof- och räddningsinsatser, hjälp till människor på flykt samt även insatser som inte är av lika akut natur som t.ex. återuppbyggnad. Svenska hjälpsatser genomförs av Statens räddningsverk på uppdrag av olika internationella organisationer.

Beslut om insats kan tas antingen av Försvarsdepartementet eller Räddningsverket självt, beroende på insatsens art. Detta diskuteras utförligare i kapitel 5.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .
Bilaga
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Organisation

En särskild utredare med uppgiften att pröva hur Sveriges samlade resurser för internationell katastrof- och flyktinghjälp kunde effektiviseras för att möta framtida behov redovisade i juni 1995 betänkandet *Svenska insatser för internationell katastrof- och flyktinghjälp* (SOU 1995:72).

När utredningen skrevs delades ansvaret för katastrof- och hjälpinsatser främst av Räddningsverket och den militära organisationen Swedrelief som bildats i slutet av 1970-talet, eftersom det tidigare inte funnits någon civil myndighet med möjlighet att genomföra olika sorters hjälpinsatser. Tyngdpunkten för Räddningsverkets åtgärder låg i den akuta hjälpverksamheten tidigt i insatsens skede. Swedrelief däremot hade främst engagerat sig i återuppbyggnad och liknande åtgärder i insatsens senare skede. Utredningen föreslog att Swedrelief skulle slås ihop med Räddningsverket. Åtgärderna som de respektive myndigheterna genomförde var båda civila och borde således stå under civil ledning. Dessutom konstaterade utredningen att Räddningsverket i vissa fall var beroende av Swedreliefs resurser och omvänt. Utredningen menade att en sammanslagning skulle medföra effektiviseringsvinster. Regeringen delade utredarens uppfattning och i totalförsvarspropositionen 1996/97 (prop.1996/97:4) föreslog man att Swedreliefs verksamhet skulle föras över till Räddningsverket. Från och med 1997 uppgick Swedreliefs verksamhet i Räddningsverket. Swedreliefs samverkanskontor i Almnäs samlokaliseras samtidigt med SWEDINT. Sedan 2001 finns inte längre någon personal från Räddningsverket permanent vid SWEDINT.

Finansiering

Räddningsverkets hjälpinsatser betalas av den organisation som beställt insatsen eller via svenska biståndsmedel. Beställare är framför allt EU:s kontor för humanitärt bistånd, ECHO, samt olika FN-organ som exempelvis FN:s flyktingkommissariat UNHCR.

Den beredskap för att delta i internationella insatser som Räddningsverket ska upprätthålla finansieras dock via anslag. Beredskapen finansieras via anslaget Statens räddningsverk: Samhällets skydd mot olyckor under utgiftsområde 6. Under år 2000 var kostnaden för beredskapen 30,6 miljoner kronor.

Genomförda insatser

Under de första tio månaderna av 2001 har Räddningsverket genomfört insatser med totalt 33 personer. Insatserna har varit fördelade på nio olika geografiska områden. (Se bilaga 2, tabell II, för en mer detaljerad sammanställning av Räddningsverkets insatser under 2001.)

En stor del av Räddningsverkets insatser under 2001 har finansierats med svenska biståndsmedel, förmedlade via Sida. Totalt har Sida under de 10 första månaderna 2001 förmedlat 47,4 miljoner kronor till Räddningsverket.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap . Bilaga Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

3.5 Iakttagelser

De civila fredsfrämjande insatserna består av civilpolisverksamheten som organiseras av Rikspolisstyrelsen, civila experter och observatörer som samordnas av Utrikesdepartementet, bidrag till vissa internationella organisationer samt det stora och något svårgreppbara området bistånd. De civila fredsfrämjande insatserna finansieras genom två olika utgiftsområden i statsbudgeten: utgiftsområde 5, Utrikesförvaltning och internationell samverkan samt utgiftsområde 7, Internationellt bistånd.

Biståndet inom utgiftsområde 7 består av tre delar: multilateralt och bilateralt utvecklingssamarbete samt samarbetet med Central- och Östeuropa. Inom det multilaterala utvecklingssamarbetet och samarbetet med Central- och Östeuropa är det förhållandevis tydligt att urskilja vad som görs och hur det finansieras. Vad gäller det bilaterala utvecklingssamarbetet är det betydligt svårare att urskilja vad som kan räknas som fredsfrämjande insatser.

I detta kapitel har också hjälpinsatser som genomförs av Statens räddningsverk redovisats. Räddningsverkets insatser finansieras genom intäkter från den beställande organisationen, exempelvis Sida. Beredskapen att delta i insatser finansieras dock genom anslag under utgiftsområde 6, Totalförsvaret.

I detta kapitel har följande iakttagelser av de civila fredsfrämjande insatserna gjorts:

- Hur mycket som Sida ska använda för fredsfrämjande insatser avgörs inte i förväg. Inte heller i efterhand redovisas hur mycket som har använts i fredsfrämjande syfte. Detta beror på svårigheten att definiera den fredsfrämjande verksamheten i det bilaterala utvecklingssamarbetet.
- Gränsdragningen mellan utgiftsområdena 5 och 7 är oklar. Exempelvis finansierar Rikspolisstyrelsen sina insatser med medel från både utgiftsområde 5 och 7, men också från sitt förvaltningsanslag. Enskilda insatser kan till och med finansieras via två olika utgiftsområden samtidigt. Den oklara gränsdragningen resulterar i svårigheter att se vad som görs och att se om de anslagna medlen räcker för verksamheten.
- Rikspolisstyrelsen har ännu inte lyckats rekrytera så många poliser för den internationella verksamheten som det uppställda målet anger (1 % av den nationella poliskåren, dvs. 160 poliser). Ansvaret för civilpolisverksamheten har endast legat hos Rikspolisstyrelsen sedan år 2000.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .
Bilaga
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

4 Försvarsmaktens fredsfrämjande insatser

I detta kapitel redovisas hur de svenska insatserna med väpnad trupp beslutas, finansieras och genomförs. I avsnitt 4.5 redovisas de insatser där Försvarsmakten under första halvåret 2001 deltagit med personal. Sverige har också anmält personal och resurser till olika styrkeregister, vilket redovisas i avsnitt 4.6 nedan.

I denna genomgång av det svenska systemet för insatser med väpnad trupp i fredsbevarande syfte har vissa problem identifierats. Problem finns i samband med Regeringskansliets beredning av insatsbeslut, finansieringen av insatserna, Försvarsmaktens interna struktur för ledning av utlandsstyrkan samt med rekryteringen av personal till utlandsstyrkan.

4.1 Lagrum

Laglig grund för insatser med väpnad trupp utomlands

Enligt 10 kap. 9§, regeringsformen får regeringen skicka trupp utomlands:

- om riksdagen medger det,
- om det är medgivet i lag som anger förutsättningarna för insatsen eller
- om det är en skyldighet enligt en internationell överenskommelse.

I *lagen* (1992:1153) *om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands* har riksdagen gett sitt medgivande till att regeringen kan besluta om insats efter förfrågan från FN eller OSSE.

Enligt *lagen* (1994:588) *om utbildning för fredsfrämjande verksamhet* kan regeringen låta en svensk styrka ingå i utbildning och övningar utomlands utan riksdagens medgivande. Detta möjliggör exempelvis svenskt deltagande i övningar inom ramen för samarbetet med Nato och övriga länder i Partnerskap för fred (PPF).

De senare årens truppsatser i Bosnien-Hercegovina och Kosovo har varit ledda av Nato. I dessa fall har regeringen således varit tvungen att inhämta riksdagens godkännande. Beslut om insats i Bosnien-Hercegovina fattades av riksdagen i december 1995 (prop. 1995/96:113, 1995/96:UU4), och beslut om deltagande i Kosovo fattades av riksdagen i juni 1999 (prop. 1998/99:112, 1998/99:UFöU2).

Lagen om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten

I början av 1997 fick en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av reglerna för Försvarsmaktens fredsfrämjande verksamhet utomlands (SOU 1998:30, se bilaga 1). Utredningen konstaterade att lagen behövde ändras och att vissa bestämmelser i förordningar borde föras samman till en lag. Den 1 juli 1999 trädde *lagen* (1999:568) *om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten* i kraft. Lagen följer i huvudsak utredningens förslag.

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga
Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

I lagen om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten finns också bestämmelser om styrkans sammansättning. Enligt lagen får Försvarsmakten endast anställa personal i utlandsstyrkan som behövs för att

- avvärja risk för väpnad konflikt,
- hejda en pågående väpnad konflikt,
- övervaka överenskommelser om fred och vapenstillestånd eller
- skapa förutsättningar för varaktig fred och säkerhet genom humanitärt arbete i samband med väpnad konflikt.

4.2 Beredning av beslut

En officiell förfrågan om svenskt deltagande kommer oftast från en internationell organisation som FN eller OSSE. Utrikesdepartementet bereder ärendet inom Regeringskansliet, men berörda departement och myndigheter bedömer förfrågan separat. Efter en gemensam beredning beslutar regeringen om Sverige ska delta.

Det finns tre interdepartementala grupper som handhar frågor om internationella insatser. Insatser inom ramen för EU:s krishantering behandlas inom samtliga dessa grupper.

- *Beredningsgruppen för fredsfrämjande insatser* (BFF) inrättades efter regeringsbeslut 1995. Gruppen består av ledamöter från Utrikesdepartementet, Försvarsdepartementet och Justitiedepartementet som har till uppgift att fortlöpande bereda och avge rekommendationer i frågor som rör den svenska försvarsmaktens deltagande i internationella militära fredsfrämjande insatser samt civila insatser för samma ändamål. BFF ska dessutom bereda frågor av principiell betydelse för svenska ställningstaganden till internationella fredsfrämjande insatser. Sedan Sveriges tid som EU-ordförandeland första halvåret 2001 har BFF-gruppen inte varit särskilt aktiv.
- *Operationsgruppen* är en informell arbetsgrupp där tjänstemän från Utrikes- och Försvarsdepartementen ingår tillsammans med representanter för Försvarsmakten. Gruppen är ett informationsforum, där de deltagande redovisar respektive organisations uppfattning om den senaste händelseutvecklingen avseende olika pågående eller kommande insatser.
- *Beredningsgruppen* är även den en informell arbetsgrupp där tjänstemän från Utrikes-, Försvars- och Justitiedepartementen möter representanter från berörda myndigheter. Gruppen har till uppgift att bereda beslut som svar på förfrågningar om svenska insatser från FN, OSSE m.m.

Gemensamt för de tre grupperna är att de tillkommit bl.a. för att på ett smidigt sätt lösa de behov av samordning som regelbundet uppkommer mellan främst UD och Försvarsdepartementet, men också gentemot Justitiedepartementet, Försvarsmakten, Rikspolisstyrelsen och Sida m.fl. berörda. Det går inte att dra någon definitiv gräns mellan de olika grupperna.

Deltagare i beredningsgrupperna är handläggare från de olika departementen samt företrädare för berörda myndigheter, t.ex. Försvarsmakten. Företrä-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .
Bilaga
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

dare för Försvarsmakten har under granskningsarbetet framfört att verksamheten i dessa beredningsgrupper inte har någon egentlig funktion. Grupperna är inte beslutsforum utan används endast för visst informationsutbyte. Från Försvarsmaktens sida har man efterlyst beredningsgrupper med deltagare på tillräckligt hög nivå för att komma närmare besluten.

4.3 Finansiering

Försvarsmaktens fredsfrämjande insatser finansieras under utgiftsområde 5, Internationell samverkan, och utgiftsområde 6, Totalförsvaret. Utöver detta disponerar Försvarsmakten vissa medel över utgiftsområde 7, Internationellt bistånd.

Internationell samverkan (utgiftsområde 5)

Under anslaget Fredsfrämjande verksamhet (5:7), disponerar Försvarsmakten under år 2001 64,4 miljoner kronor. Med dessa medel finansierar Försvarsmakten observatörsinsatser i olika krisområden, vissa minröjningsoperationer samt övriga insatser från Försvarsmakten där väpnad trupp inte var inblandad. Inom Försvarsmakten disponeras medlen av Försvarsmaktens centrum för internationell verksamhet (SWEDINT).

Totalförsvaret (utgiftsområde 6)

Försvarsmaktens insatser med väpnad trupp i internationella fredsfrämjande insatser finansieras genom utgiftsområdet för totalförsvaret (utgiftsområde 6). Eftersom resurser i form av personal och materiel hämtas från Försvarsmaktens förbandsverksamhet är flera anslag av betydelse för de fredsfrämjande truppinsatserna. Detta är, förutom anslaget Fredsfrämjande truppinsatser (6:2), även anslagen Förbandsverksamhet och beredskap (6:1) och Materiel, anläggningar samt forskning och teknikutveckling (6:3).

För 2001 anvisade riksdagen drygt en miljard kronor till anslaget 6:2 Fredsfrämjande truppinsatser. Därutöver fanns ett ingående anslagssparande om 30,3 miljoner kronor varför tillgängliga medel var 1 030,8 miljoner kronor. I och med riksdagens beslut med anledning av tilläggsbudget 1 för år 2001 ökade anslaget med 81 miljoner kronor genom en motsvarande minskning av anslaget 6:3 Materiel, anläggningar samt forskning och teknikutveckling. Detta gjordes för att finansiera en av myndigheten beslutad löneökning för de anställda i utlandstyrkan med 20 % fr.o.m. den 1 januari 2001. Regeringen har i tilläggsbudget 2 för 2001 föreslagit att anslaget 6:2 Fredsfrämjande truppinsatser skall ökas med ytterligare 170 miljoner kronor.

Den största utgiftsposten för Försvarsmaktens fredsfrämjande truppinsatser är under 2001 bataljonen i Kosovo. Regeringen beslutade den 3 mars 2001 att förstärka den svenska bataljonen i Kosovo med ett förstärkt mekaniserat kompani. Medel för att finansiera detta ingår i ökningen av medel för KFOR-insatsen i ändringen av regleringsbrevet den 19 juli 2001.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

· Bilaga

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Internationellt bistånd (utgiftsområde 7)

Försvarsmakten erhåller medel från utgiftsområde 7, Internationellt bistånd, för vissa humanitära insatser. Dessa medel anslås inte direkt till Försvarsmakten utan fördelas via Sida. Försvarsmakten deltar dessutom i samarbetet med Central- och Östeuropa.

Humanitärt bistånd

Under år 2000 förmedlade Sida drygt 15 miljoner kronor till Försvarsmakten. Dessa medel använde Försvarsmakten till två projekt: humanitärt bistånd i Kosovo samt ett projekt med minhundar i Kambodja.

För perioden 15 februari–31 december 2001 tecknade Försvarsmaktens centrum för internationell verksamhet, SWEDINT, ett ramavtal med Sida om att disponera 1,5 miljoner kronor för humanitära insatser i den svenska Kosovobataljonens område. Utlandsstyrkan har sedan kommit med förslag på projekt i Kosovo varpå Sida tilldelat medel för detta.

En utvärdering av verksamheten under år 2000 gjordes av Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI, under våren 2001.¹⁴ I utvärderingen konstateras att den svenska utlandsstyrkans humanitära arbete i Kosovo har fungerat väl. Från Sida är man också mycket nöjd med samarbetet.

Representanter för Försvarsmakten har i intervjuer framhållit att man skulle kunna göra betydligt mer om man tilldelades mer pengar. Sida poängterar dock att målet med svenskt bistånd är att avhjälpa fattigdom och att Försvarsmaktens insatser endast kan ses som ett komplement i denna verksamhet. Försvarsmaktens humanitära verksamhet fungerar som s.k. *force protection* (skydd av trupp) och syftar till att skapa säkra och stabila förhållanden i bataljonens närområde.

Sedan 1997 har personal från Försvarsmakten arbetat på uppdrag av Sida med att utbilda hundförare för minletning i Kambodja. Projektet ska vara slutfört omkring årsskiftet 2002/2003.

Säkerhetsfrämjande samarbete med Central- och Östeuropa

Försvarsmaktens stöd till totalförsvaret i framför allt de baltiska länderna och Polen har varit föremål för två utredningar på senare tid. (*Effektivare totalförsvarsstöd i Östersjöområdet*, SOU 1999:6 samt *Att utveckla samarbetet med Central- och Östeuropa*, SOU 2000:122, se bilaga 1.) Stödet finansieras via anslag under utgiftsområde 7, internationellt bistånd. Tidigare finansierades totalförsvarsstödet via UD men från och med år 2000 överfördes ansvaret för insatserna till Sida. Försvarsmakten ansöker om medel från Sida och genomför sedan stödet.

Enligt Sidans årsredovisning fördelade Sida år 2000 13,2 miljoner kronor för det säkerhetsfrämjande samarbetet med Central- och Östeuropa. Försvarsmaktens del i utvecklingssamarbetet består i att överföra militär materiel från nedlagda svenska förband samt vissa utbildningsinsatser.

¹⁴ FOI dnr. 01-2139, *Utvärdering av svenska bataljonens humanitära insatser i Kosovo*.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

· Bilaga

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Riksdagen har beslutat att samarbetet med Central- och Östeuropa ska struktureras om fr.o.m. 2004 (prop. 2000/01:119, 2000/01:UU9, rskr.2000/01:261). I budgetpropositionen för år 2002 konstaterade regeringen således att medel för säkerhetsfrämjande insatser förväntades minska successivt under de närmaste två åren.

Regeringen bedömde i budgetpropositionen för 2002 att det säkerhetsfrämjande samarbetet med Central- och Östeuropa fungerat väl.

4.4 Genomförande

I regleringsbrevet för 2001 avseende Försvarsmakten anges målet för verksamhetsgrenen Fredsfrämjande verksamhet. Den personal regeringen beslutat att ställa till förfogande för internationell fredsfrämjande verksamhet ska rekryteras, utbildas och utrustas. Vidare ska Försvarsmakten administrera det svenska deltagandet i de aktuella missionerna. Det anges också att övriga myndigheter vars verksamhet ska bidra till målet är bl.a. Regeringskansliet, Rikspolisstyrelsen och Sida.

Försvarsmaktens ledning

Sedan 1990-talet har Försvarsmakten omorganiserats flera gånger. Avsikten med arbetet har varit att minska de olika försvarsgrenarnas inflytande över ledningen och skapa en mer försvarsgemensam ledning. Den senaste omorganisationen började gälla fr.o.m. den 1 juli 2000 och innebär i korthet att Försvarsmakten delas upp i en grundorganisation och en insatsorganisation.¹⁵

Grund- och insatsorganisation är två delvis överlappande delar av Försvarsmakten. Enkelt uttryckt: inom grundorganisationen utbildas personalen och beredskap upprätthålls – inom insatsorganisationen organiseras personalen sedan i krigsförband. Grundorganisationen består av förband (i bemärkelsen utbildningsorganisationer), skolor och centrum medan insatsorganisationen består av olika sorters styrkor och krigsförband. De fredsfrämjande insatserna är en del av insatsorganisationen.

Försvarsmakten leds från Högkvarteret (HKV) av Överbefälhavaren (ÖB). Under Överbefälhavaren finns också Operativa insatsledningen (OPIL) som leder insatsorganisationen. OPIL har till huvuduppgifter att leda operationer för att säkra den territoriella integriteten, underättelseinhämtning, ge taktisk och operativ inriktning till underställda förbandschefer och prioritera föreslagna åtgärder i dessa förband. Högkvarteret står, enkelt uttryckt, för resurserna i form av personal och utrustning medan OPIL svarar för ledningen av dessa resurser. Högkvarteret styr OPIL med hjälp av uppdrag.

OPIL är indelat i operationsledning (OPL) och taktiska kommandon (TK). De taktiska kommandona består av armé-, marin- och flygtaktiska kommandot. De olika kommandona ansvarar för ledningen av sitt vapenslag i krig respektive fred. De ansvarar också för samordningen av vapenslaget med andra stridskrafter. Skillnaden mellan operativ ledning och taktisk ledning är

¹⁵ Se RR rapport 2000/01:11, *Styrningen av försvarets materieförsörjning*, för ytterligare information.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .
Bilaga
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

en fråga om nivå. Operationsledningen står för den övergripande ledningen av stridskrafterna medan den taktiska ledningen leder de enskilda förbanden i strid och insats.

Utlandsstyrkan

Inom insatsorganisationen finns ett speciellt förband för internationella insatser, den så kallade utlandsstyrkan. I utlandsstyrkan ingår soldater i fredsfrämjande insatser, militärobservatörer, personal som utbildas för fredsfrämjande insatser samt instruktörer och utbildare. Vilken typ av personal som får anställas i utlandsstyrkan regleras i en särskild lag (*lag 1999:568 om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten*, se avsnitt 4.1 ovan).

Chefen för Operativa insatsledningen (OPIL) leder verksamheten vid utlandsstyrkan. I de olika fredsfrämjande insatserna är dock denna ledning underställd den internationella organisation som leder insatsen, t.ex. FN, OSSE eller Nato.

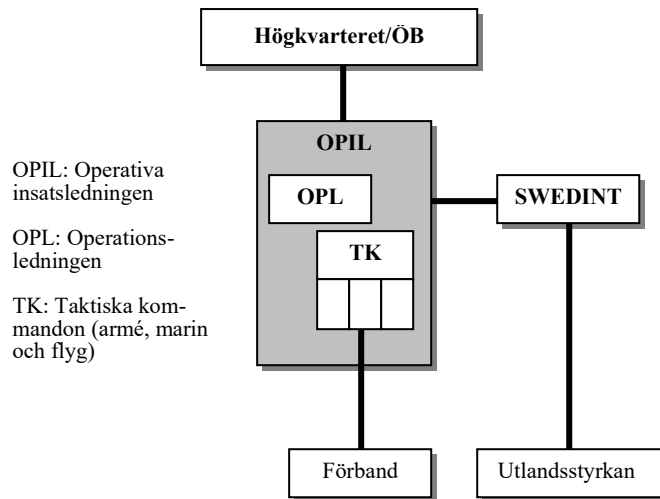
Ansvaret för verksamheten vid utlandsstyrkan ligger hos Operativa insatsledningen (OPIL), medan det ekonomiska ansvaret för verksamheten ligger hos Högkvarteret, som beslutar om de finansiella förutsättningarna för verksamheten. I praktiken har Operativa insatsledningen delegerat ledningen för utlandsstyrkan till SWEDINT.

Försvarsmaktens centrum för internationell verksamhet, SWEDINT, rekryterar, utbildar och utrustar utlandsstyrkan. Chefen för SWEDINT har dessutom ett arbetsgivaransvar för personalen i utlandsstyrkan (även om arbetsgivaransvaret för all personal inom Försvarsmakten ligger hos Överbefälhavaren). SWEDINT ska stödja Operativa insatsledningen (OPIL) i dess ledning av verksamheten. Försvarsmaktens ledning av utlandsstyrkan visas i diagram 4.1 nedan.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

**Bilaga
Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Diagram 4.1: Försvarsmaktens ledning av utlandsstyrkan t.o.m. år 2001



Observera att figuren inte omfattar samtliga delar av Försvarsmaktens styrning, endast de delar som har diskuterats i texten ovan.

Av figuren framgår vad som redovisats ovan, nämligen att utlandsstyrkan till och med år 2001 leds av SWEDINT. Verksamhetsansvaret ligger dock hos OPIL. Verksamheten vid utlandsstyrkan är också beroende av förbanden, som leds av de taktiska kommandona inom OPIL, för exempelvis instruktörer och materiel.

Ledningen av utlandsstyrkan är under 2001/2002 stadd i förändring vilket redovisas i följande avsnitt.

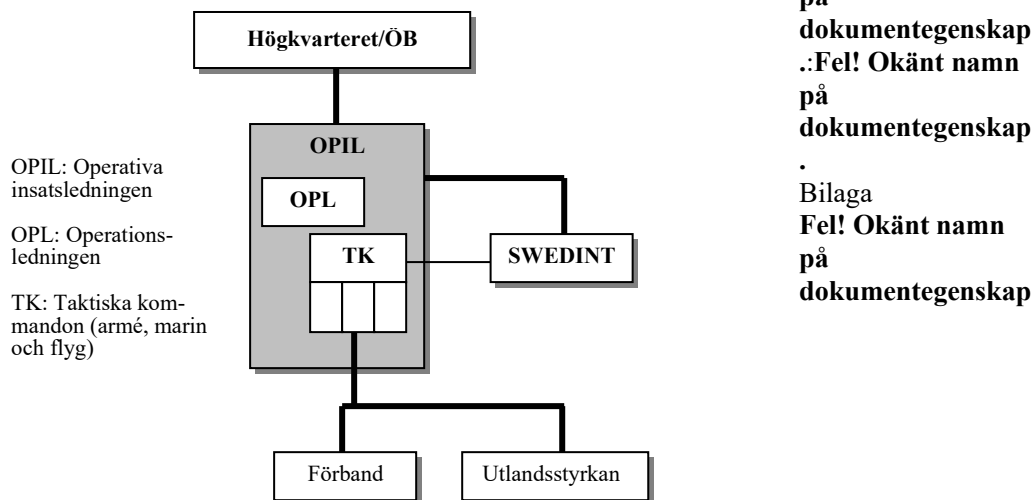
Organisatoriska förändringar

I en rapport från Operativa insatsledningen OPIL i april 2001 konstateras att vissa organisatoriska förändringar behöver genomföras av utlandsstyrkans ledning.¹⁶ Fram till år 2001 har alla svenska fredsfrämjande insatser med väpnad trupp endast omfattat markstridsstrupper. På sikt är det tänkt att alla förbandstyper i insatsorganisationen (armé-, marin- och flygstridskrafter) ska kunna delta i fredsfrämjande insatser. OPIL konstaterar därför att ansvaret för insatsenheterna bör överföras från SWEDINT till respektive taktiskt kommando. OPIL anser att SWEDINT saknar kompetens för att leda marin- och flygstridskrafter. Ett annat viktigt argument i rapporten från OPIL är att man behöver skapa enhetliga ledningsförhållanden. Den roll som SWEDINT skulle komma att spela i denna organisation är att vara stödjande åt de taktiska kommandona. Detta visas i diagram 4.2 nedan.

¹⁶ OPIL 2001-04-04, *Översyn av Operativa insatsledningens ledning av förband i utlandet.*

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .
Bilaga
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Diagram 4.2: Den nya ledningsorganisationen för utlandsstyrkan



Observera att figuren inte omfattar samtliga delar av Försvarsmaktens styrning, endast de delar som har diskuterats i texten ovan.

Försvarsmaktens centrum för internationell verksamhet, SWEDINT, har i ett yttrande över Operativa insatsledningens, OPIL:s, beslut, uttryckt sin skepsis över dessa förändringar. SWEDINT motsätter sig argumentet att förändringarna skapar enhetliga ledningsförhållanden och pekar på risken för att ledningen utövas olika när ledningen ska delas mellan de olika taktiska kommandona. I yttrandet uttrycker SWEDINT också sina farhågor över att splittra upp den kompetens som finns samlad på SWEDINT: "Att splittra SWEDINTs kompetenser med nuvarande kompetensbrister och bemanningsproblem inom Försvarsmakten är som att 'skjuta sig själv i foten'."¹⁷

Inom Operativa insatsledningen OPIL pågår under hösten 2001 ett arbete med att genomföra detta förslag efter ett beslut av chefen för OPIL. Målsättningen från OPIL:s sida var att dessa förändringar skulle träda i kraft fr.o.m. årsskiftet 2001/02. Operativa insatsledningen räknar med att dessa målsättningar ska hålla för marin- och flygstridskrafter, men att nya ledningsförhållanden för arméstridskrafter kommer att gälla fullt ut fr.o.m. den 1 maj 2002.

4.5 Svenska insatser

Sverige har deltagit med personal till fredsbevarande insatser sedan 1948 då Sverige bidrog med observatörer till FN:s insats i Mellanöstern, UNTSO. Denna insats pågick fortfarande under första halvåret 2001 då Sverige hade 11 militärobservatörer på plats i denna insats. År 1956 deltog Sverige med väpnad trupp i den första fredsbevarande styrkan i FN:s regi. Även denna gång var insatsområdet Israel och omkringliggande länder.

¹⁷ SWEDINT 2001-03-06, Översyn av OPIL:s ledning av förband i utlandet – Yttrande.

Försvarsmakten genomför internationella insatser dels med väpnad trupp, dels med observatörer.

Väpnad trupp

Under år 2001 har Försvarsmakten deltagit med väpnad trupp i två insatser i före detta Jugoslavien. Sedan hösten 1999 deltar Sverige med en bataljon i den Nato-ledda insatsen i Kosovo (KFOR – Kosovo Force). Den svenska bataljonen består av omkring 950 personer.

Sedan 1995 deltar Sverige också med väpnad trupp i den Nato-ledda övervakningsstyrkan i Bosnien-Hercegovina (SFOR – Stabilisation Force). Den svenska styrkan består under år 2001 av 36 personer.

Under ledning av FN:s snabbinsatsbrigad, SHIRBRIG, har också fem stabsofficerare tjänstgjort i Etiopen-Eritrea (insatsen UNMEE). Denna insats avslutades under första halvåret 2001.

Militärobservatörer och övrig personal

Under år 2001 har Försvarsmakten deltagit med observatörer i 16 olika insatser världen över. (Se bilaga 2 för en mer detaljerad sammanställning av Försvarsmaktens insatser.) Denna personal finansieras, till skillnad från insatserna med väpnad trupp, över utgiftsområde 5, Internationell samverkan.

Sammanlagt omfattar Försvarsmaktens insatser med militärobservatörer och annan icke beväpnad personal 71 personer under år 2001. Huvuddelen av personalen (52 personer) deltar i insatser under FN:s ledning.

4.6 Svenska åtaganden

Inom ett antal områden har Sverige åtagit sig att vid behov ställa upp med personal. Regeringen beslutar från fall till fall om, och i så fall vilka, resurser ska användas i internationella insatser.

Genom regeringsbeslut den 21 juni 2000 beslutades om vilka militära resurser som ska ställas till förfogande för planerings- och utvecklingsprocessen (PARP) inom Partnerskap för fred (PFF). Anmälan innebär att de olika mål som satts upp inom PARP ska gälla för de uttagna resurserna inom perioden 2001–2006. Dessa resurser ställs också till förfogande för övning inom PFF och för Nato:s fredsfrämjande insatser.

Regeringen beslutade att de förbandstyper och förmågor som utvecklas inom ramen för PARP ska vara utgångspunkten för anmälan till övriga styrkeregister. Det framgår också av nedanstående genomgång att Sverige i stor utsträckning anmält samma resurser till de olika styrkeregistren.

I bilaga 2 redovisas de styrkor som regeringen anmält till FN, EU och Nordcaps (den nordiska samarbetsorganisationen). Det är i stort sett samma resurser som regeringen anmält till de olika organisationerna. Från och med år 2003 ska Sverige kunna ställa drygt 3 000 personer från armén, flottan och flygvapnet till FN:s förfogande. Enligt *lagen (1992:1153) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands* regleras däremot att högst 3 000 personer ur utlandsstyrkan kan tjänstgöra utomlands samtidigt.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .
Bilaga
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Av de 3 000 personer som regeringen anmält ska drygt 2 000 hämtas från armén. De anmälda arméstridskrafterna omfattar bl.a. två mekaniserade bataljoner om vardera 900 soldater.

4.7 Rekrytering till utlandsstyrkan

Under denna granskning har det framkommit vissa problem med Försvarsmaktens hantering av utlandsstyrkan. Dessa problem gäller framför allt rekrytering och utbildning av personal till utlandsstyrkan. (Övriga problem vid SWEDINT diskuteras i bilaga 1 i avsnittet om Riksdagens revisorers informationsbesök vid SWEDINT 1997.)

I 2 § *lagen* (1992:1153) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands står att ”personal som skall tjänstgöra i väpnad tjänst för fredsbevarande verksamhet utomlands skall anställas särskilt för denna uppgift”. Denna personal ingår i Försvarsmaktens utlandsstyrka. Deltagande i väpnad styrka utomlands är således ingen skyldighet för anställda inom Försvarsmakten.

Försvarsmakten rekryterar kontinuerligt personal att ingå i utlandsstyrkan. Rekryteringen sker från anställda inom Försvarsmakten samt från personer som fullgjort värnplikts-tjänstgöring. Rekrytering sker under två tvåmånadersperioder varje år. Personalen beräknas kunna inleda insatsen omkring ett år efter rekryteringen.

Försvarsmakten har dessutom infört ett system med beredskapskontrakterad personal. Detta gäller vissa nyckelbefattningar där personal skrivit på ett kontrakt att inom 7 dygn inställa sig för tjänstgöring och utbildning inför en internationell insats.

Försvarsmakten uppger att rekryteringsförfarandet leder till brist på personer för vissa befattningar inom utlandsstyrkan. Även Personalförsörjningsutredningen konstaterade i sitt betänkande att åtgärder måste vidtas för att säkra personalförsörjningen till de internationella insatserna.¹⁸

Ett antal förhållanden som påverkar rekryteringen negativt har framkommit under revisorernas granskning. Detta gäller framför allt meritvärderingen och frågan om personalens förmåner.

Meritvärdering inom Försvarsmakten

Riksdagens revisorer genomförde den 7 mars 1997 ett informationsbesök vid Försvarets centrum för internationell verksamhet, SWEDINT (Informationsrapport 1996/97:2). Vid detta informationsbesök konstaterades problem med att rekrytera bl.a. officerare för stabstjänstgöring till utlandsstyrkan. En orsak till detta är att Försvarsmakten i dag saknar ett meritvärderingssystem som tar hänsyn till de internationella insatserna.

Även Personalförsörjningsutredningen konstaterar i sitt betänkande att för att ge någon högre befäl inom Försvarsmakten krävs välmeriterad trupptjänst och stabstjänst på central nivå. Eftersom stabstjänst i internationella insatser inte likställs med förbandstjänstgöring i Sverige riskerar officeren i den

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

.
Bilaga

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

¹⁸ *Personal för ett nytt försvar*, SOU 2001:23.

internationella insatsen att ”halka efter” i karriären jämfört med sina kolleger i Sverige. Utredningen menar att även tjänstgöring i utlandsstyrkan måste innebära en merit för yrkesofficerare. Denna uppfattning delas av SWEDINT.

I propositionen *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret* (prop. 2001/02:10) konstaterades att den genomsnittliga tiden som en yrkesofficer innehar en befattning är tre år. För att stiga i graderna bör en yrkesofficer byta befattning med relativt korta intervall. I sin proposition konstaterar regeringen att personalrörligheten motverkar ett långsiktigt tänkande inom Försvarmakten.

Baserat på Personalförslagsutredningens förslag menar regeringen i sin proposition att Försvarmakten bör inrätta nya karriärmöjligheter för personalen. Regeringen betonar dock att ansvaret för befordran ligger hos Försvarmakten. Regeringen tar heller inte upp problemet med meritvärdering i samband med de internationella insatserna i propositionen.

Ekonomiska förmåner för personal i utlandsstyrkan

Ett annat problem för rekryteringen av personal till de fredsfrämjande insatserna som framkom vid revisorernas informationsbesök 1997 var de ekonomiska förmånerna för den svenska personalen.

SWEDINT menar att det efter första halvåret av 2001 fortfarande är ett problem att de ekonomiska förmånerna för svensk personal i utlandstjänst inom olika organisationer är så pass ojämna. Dessa ekonomiska förmåner, som fungerar som ett tillskott till den egentliga lönen, skiljer sig idag mellan personer som utför ungefär samma arbetsuppgifter fast inom olika organisationer. SWEDINT har enligt egen utsago försökt att ta initiativ till ett samarbete mellan de berörda organisationerna för att jämna ut förmånsnivån, men inte lyckats få de inblandade att komma överens.

Skyldighet att delta i fredsfrämjande insatser

Personalförslagsutredningen konstaterade i sitt betänkande från februari 2001 att det förekommit problem med att rekrytera både värnpliktiga och yrkesofficerare till utlandstjänst.

Regeringen föreslår i propositionen *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret* (prop. 2001/02:10) att tjänstgöring i Försvarmaktens fredsfrämjande verksamhet ska vara en skyldighet för nyanställda yrkesofficerare. Både Försvarmakten och Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) menade i sina remissvar till utredningens betänkande att skyldigheten även borde omfatta redan anställda yrkesofficerare. Officersförbundet var dock helt emot förslaget.

Är värnpliktsnivån tillräcklig för de internationella ambitionerna?

Riksdagens revisorer genomförde i oktober 2000 ett informationsbesök på Försvarmaktens högkvarter med anledning av Försvarmaktens personalför-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap . Bilaga Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

sörjning.¹⁹ Revisorerna konstaterade bl.a. att de låga värnpliktsvolymerna innebar att Försvarsmakten skulle vara tvungen att visstidsanställa soldater för att personalförsörja förband och utlandsstyrkan. Detta skulle dock komma i strid med lagen (1982:80) om anställningsskydd. Revisorerna menade att regeringen borde finna en lösning på problemet med personalförsörjning.

Den största delen av personalen i utlandsstyrkan utgörs av personer som nyligen avslutat sin värnpliktsutbildning. För att leva upp till Sveriges åtaganden i Kosovo behövs omkring 900 soldater från värnpliktsutbildningen. Under år 2000 antogs 16 862 personer till värnpliktstjänstgöring. Av dessa placerades 11 826 personer inom armén.²⁰

Tjänstgöringstiden för den väpnade truppen inom utlandsstyrkan är mellan 6 och 12 månader. Den största svenska insatsen under 2001 var den svenska bataljonen i Kosovo med 950 deltagare. Personalen i denna styrka byts ut efter 6 månader. Detta innebär att Försvarsmakten behöver sända ned avlösning två gånger per år för att upprätthålla kapaciteten i denna styrka. Försvarsmakten behöver anställa omkring 1 800 personer per år av dem som nyligen avslutat värnpliktsutbildningen.

Rekrytering till utlandsstyrkan sker således två gånger per år. Vid SWEDINT anses att man behöver omkring 4 000 sökande vid varje rekryteringstillfälle för att kunna plocka ut de mest lämpade soldaterna till utlandsstyrkan. Antalet sökande bland de värnpliktsutbildade pendlar kraftigt mellan rekryteringstillfällena. Under den rekrytering som genomfördes hösten 2001 sökte 3 500 värnpliktsutbildade till utlandsstyrkan, medan antalet vid rekryteringen i januari 2001 var 5 000 sökande.

Sverige har åtagit sig att vid behov ställa upp med drygt 3 000 personer vid insatser ledda av FN, EU och Nato. (Se avsnitt 4.6 ovan.) Vid SWEDINT räknar man med att behovet av värnpliktsutbildade kommer att fördubblas. För att årligen kunna anställa 3 600 värnpliktsutbildade behöver man omkring 16 000 sökande per år.

4.8 Iakttagelser

Försvarsmakten genomför fredsfrämjande insatser, dels med väpnad trupp, dels med militärobervatörer och militära experter i olika internationella insatser. I mindre utsträckning genomför Försvarsmakten också humanitära insatser med medel från Sida. Den dominerande verksamheten är dock insatserna med väpnad trupp i t.ex. Bosnien och Kosovo.

I beslutskedjan att sätta in väpnad trupp i en fredsfrämjande insats kan flera länkar identifieras. Den första är att en förfrågan kommer från FN, Nato eller någon annan internationell institution. Denna förfrågan ska sedan beredas inom Regeringskansliet med deltagare från tre olika departement samt Försvarsmakten. Efter beslut av regeringen kan Försvarsmakten ta vid och genomföra insatsen. Verksamheten leds av Operativa insatsledningen som

¹⁹ RR informationsrapport 2000/01:1, *Försvarsmaktens personalförsörjning*.

²⁰ Pliktverkets statistik för år 2000.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .
Bilaga
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

delegerat ledningen till Försvarsmaktens centrum för internationell verksamhet, SWEDINT. Det ekonomiska ansvaret för insatsen ligger hos Högkvarteret och ÖB. Ledningen av utlandsstyrkan är stadd i förändring.

Försvarsmakten har haft problem att rekrytera främst officerare till tjänstgöring i fredsfrämjande truppinsatser. Problem med meritvärdering och ekonomiska förmåner är faktorer som påverkar rekryteringen negativt. Försvarsmakten behöver dessutom rekrytera ett stort antal värnpliktiga för tjänst i fredsfrämjande insatser varje år.

I detta kapitel har följande iakttagelser av de svenska fredsfrämjande insatserna med väpnad trupp gjorts:

- Beredningen inom Regeringskansliet av ett insatsbeslut görs i interdepartementala beredningsgrupper där även representanter för Försvarsmakten deltar. Från Försvarsmakten har det framkommit att arbetet i dessa grupper förs på en alltför låg nivå.
- Finansieringen av fredsfrämjande truppinsatser har t.o.m. år 2001 skett via ett särskilt anslag. Detta har medfört problem för Försvarsmakten eftersom verksamheten i stor utsträckning varit beroende av medel som anslagits till förbandsverksamhet och materielinskaffning. I budgetpropositionen för 2002 har regeringen föreslagit en förändring av anslagsstrukturen, vilket diskuteras i avsnitt 5.4 nedan.
- Operativa insatsledningen OPIL har ansvaret för utlandsstyrkans verksamhet, men man har inget ekonomiskt ansvar för verksamheten. Detta ansvar vilar i stället på Högkvarteret och ÖB. Detta riskerar att resultera i att Högkvarteret fattar beslut som påverkar utlandsstyrkan utan att OPIL, som har det operativa ansvaret för verksamheten, kan påverka dessa.
- Ledningen av utlandsstyrkan är föremål för omorganisering och inom Försvarsmakten finns skilda uppfattningar om hur denna ledning bäst bör utformas. SWEDINT anser att det beslut om utlandsstyrkans ledning som Operativa insatsledningen under andra halvåret 2001 arbetar med, kommer att splittra upp värdefull kompetens på SWEDINT.
- Rekryteringen av officerare till utlandsstyrkan har uppmärksammats av regeringen som i proposition under hösten 2001 föreslagit att nyanställda officerare ska vara skyldiga att delta i internationella insatser. Samtidigt finns det inom Försvarsmakten problem med meritvärdering och ekonomiska förmåner för tjänst vid utlandsstyrkan.
- Försvarsmakten har med Sveriges åtaganden under 2001 inga större problem att rekrytera personer som nyligen fullgjort värnpliktsutbildningen till tjänst i utlandsstyrkan. Med de höjda ambitioner som börjar gälla från och med år 2003 kommer dock behovet av värnpliktsutbildade att fördubblas. Risken finns då att en bas på omkring 16 000 värnpliktiga per år inte kommer att räcka till för utlandsstyrkans behov.
- Riksdagens revisorer har tidigare konstaterat att den låga värnpliktsvolymen kan innebära problem för Försvarsmaktens personalförsörjning.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .
Bilaga
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

5 Finansiering och styrning

5.1 Medel för fredsfrämjande insatser

Riksdagen beslutar om fredsfrämjande insatser och hjälpinsatser inom utgiftsområdena

- 5 Utrikesförvaltning och internationell samverkan
- 6 Totalförsvaret
- 7 Internationellt bistånd.

En sammanställning av de anslag och delposter som används för fredsfrämjande insatser görs i tabell 5.1 nedan.

Tabell 5.1: Sammanställning av de anslag som omfattar fredsfrämjande verksamhet 2001

		(mnkr)
Utgiftsområde 5: Utrikesförvaltning och internationell samverkan		
5:4	Bidrag till vissa internationella organisationer	453
5:7	Fredsfrämjande verksamhet	149
Utgiftsområde 6: Totalförsvaret		
6:2	Fredsfrämjande truppinsatser	1 111
Utgiftsområde 7: Internationellt bistånd		
8:1.1	Multilateralt utvecklingssamarbete	
	- Övrigt multilateralt samarbete	132
8:1.2	Bilateralt utvecklingssamarbete	
	- Humanitärt bistånd och konfliktförebyggande	1 077
	- Enskilda organisationer	890
9:1	Samarbete med Central- och Östeuropa	656
		4 468

Källa: Statsliggaren 2001.

För att få en komplett bild av hur mycket som anslås till fredsfrämjande insatser måste man ta hänsyn till två faktorer. För det första konstaterades i avsnitt 3.3 ovan att det inte går att avgöra hur mycket av det svenska biståndet som används i fredsfrämjande syfte. För det andra särredovisas inte vissa kostnader för fredsfrämjande insatser, och därmed belastar de inte respektive anslag.

Det bilaterala utvecklingssamarbetet

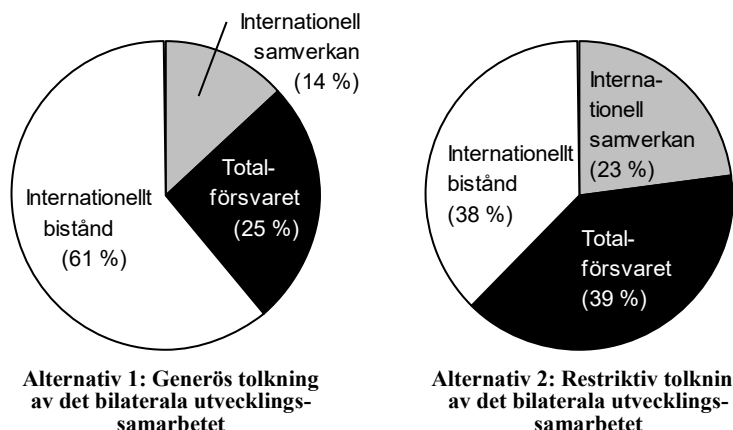
Anslaget för det bilaterala utvecklingssamarbetet är omfattande, och i de sammanställningar som har gjorts tidigare i detta kapitel har vi nöjt oss med att redovisa de delposter i anslaget som har relevans för fredsfrämjande insatser, nämligen delposterna Humanitärt bistånd och konfliktförebyggande samt Enskilda organisationer. Inom dessa delposter ryms mycket som inte kan kopplas direkt till fredsfrämjande insatser.

I kapitel 3 konstaterades att Sida under år 2000 fördelat 152 miljoner kronor till fredsfrämjande insatser. Förutom detta finns det i Sidans bistånd ett okänt antal poster för strukturellt konfliktförebyggande verksamhet. Med en restriktiv tolkning av det bilaterala utvecklingssamarbetet skulle man således endast räkna med mellan 150 och 200 miljoner kronor för det fredsfrämjande

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
.
Bilaga
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

arbetet inom detta anslag. Bilden av hur mycket som anslås till fredsfrämjande insatser, och hur dessa medel fördelas, påverkas av hur man tolkar det bilaterala utvecklingsarbetet. Detta visas i nedanstående cirkeldiagram som baseras på tabell 5.1 ovan.

Diagram 5.1: Anslagna medel till fredsfrämjande insatser 2001 fördelade på utgiftsområden



I alternativ 1, där de båda aktuella anslagen (Humanitärt bistånd och konfliktförebyggande samt Enskilda organisationer) räknats med i sin helhet ser biståndsdelen ut att dominera det fredsfrämjande arbetet. I alternativ 2, där den mer restriktiva tolkningen använts (endast de 152 miljoner kronor som Sida beräknar för säkerhets- och dialogfrämjande verksamhet), fördelar sig anslagen mer jämt över utgiftsområdena.

Kostnadsredovisning

Vissa av anslagen i tabell 5.1 ovan underskattar kostnaden för de fredsfrämjande insatserna genom att exempelvis Försvarsmakten och Rikspolisstyrelsen delvis finansierar insatserna genom myndighetens övriga anslag.

Försvarsmakten

I avsnitt 4.3 ovan konstaterades att Försvarsmakten var beroende av fler anslag än det som riksdagen anvisar till fredsfrämjande truppinsatser. Verksamheten vid utlandsstyrkan finansieras delvis med medel ur anslaget för Förbandsverksamhet och beredskap (6:1) samt anslaget Materiel, anläggningar samt forskning och teknikutveckling (6:3). Enligt uppgifter från Riksrevisionsverkets årliga revision är det svårt att särredovisa Försvarsmaktens fredsfrämjande truppinsatser.

Vid Riksdagens revisorers besök 1997 framgick att SWEDINT lånade materiel från försvarets förråd för sina insatser. Efter användning svarade SWEDINT för att materielen återställdes i ursprungligt skick i förråden. Detta ledde till att kostnaderna för den internationella verksamheten un-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap . Bilaga Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

derskattades i redovisningen eftersom SWEDINT inte betalade för lånet av materiel.

För sina internationella insatser införskaffar SWEDINT materiel på två sätt. För det första lånar man in materiel från militära förband i Sverige och för det andra köper man in civil materiel. Den inköpta materielen finansieras via anslaget 6.3 (Materiel, anläggningar samt forskning och teknikutveckling) över totalförsvarsdelen av statsbudgeten. SWEDINT står dessutom för kostnaden för att vidmakthålla den inlånade militära materielen, dvs. återställa den i ursprungligt skick efter användning.

Rikspolisstyrelsen

Verksamheten med svenska poliser i internationella fredsfrämjande insatser hanteras vid Rikspolisstyrelsen under Rikskriminalpolisen. Insatserna finansieras genom medel från både utgiftsområde 5 (Utrikesförvaltning och internationell samverkan) och utgiftsområde 7 (Internationellt bistånd). Administrationen av civilpolisverksamheten finansieras däremot genom polisens förvaltningsanslag.

Räddningsverket

Verkets hjälpinsatser har redan från starten finansierats med myndighetsexterna medel. I stor utsträckning har myndighetsexterna biståndsmedel genom Sida använts för insatserna, men också medel från olika FN-organ. Däremot har beredskapen hela tiden finansierats med anslagsmedel. Räddningsverket uppger att beredskapen dels består av materiellt innehåll, dels av finansiering av den internationella avdelningen på myndigheten. Även utbildningar för personal i personalpoolen liksom övningar inkluderas i beredskapen.²¹

Beredskapen finansieras genom anslaget Statens räddningsverk: Samhällets skydd mot olyckor (anslag 7:4 under utgiftsområde 6, Totalförsvaret). Anslaget låg för år 2001 på 555 miljoner kronor och skulle, förutom beredskapen inför internationella hjälpinsatser, finansiera verksamhet inom det nationella räddningstjänstområdet. Av Räddningsverkets årsredovisning för år 2000 framkommer att endast en liten del av detta anslag (omkring 30 miljoner kronor) används för beredskap inför internationella insatser. Hur mycket som regeringen beräknar för beredskapen anger regeringen inte i regleringsbrevet.

5.2 Samordning av anslag till fredsfrämjande insatser

Det framgick i avsnitt 5.1 ovan att det inte med säkerhet går att avgöra hur mycket som anslås till fredsfrämjande insatser på grund av problem med det bilaterala utvecklingssamarbetet och kostnadsredovisningen. Med dessa reservationer i åtanke presenteras nedan en tabell med en sammanfattning av anslag till fredsfrämjande insatser under 2001, fördelat på vilka myndigheter

²¹ Statens räddningsverk 2000-10-11, *Fortsatt utveckling av Räddningsverkets internationella beredskap*.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .
Bilaga
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

och organisationer som disponerade medlen. Vad gäller det bilaterala utvecklingssamarbetet har den generösa tolkningen använts.

Tabell 5.2: Anslag till fredsfrämjande verksamhet 2001 fördelat på anslag och myndighet eller organisation som disponerar medlen

(mnkr)	Sida	FM	Int. Institut.	Reg.	RPS	S:a
Uo 5 – Internationell samverkan						
5:4 Bidrag till vissa internationella organisationer			453			453
5:7 Fredsfrämjande verksamhet	27	64		33	25	149
Uo 6 – Totalförsvaret						
6:2 Fredsfrämjande truppinsatser		1 111				1 111
Uo 7 – Internationellt bistånd						
8:1.1 Multilateralt utvecklingssamarbete			49	14	69	132
8:1.2 Bilateralt utvecklingssamarbete	1 967					1 967
9:1 Samarbete med Central- och Östeuropa	460			196		656
	2 454	1 175	502	243	94	4 468

Källa: Statsliggaren 2001

Förkortningar: FM – Försvarsmakten

Int. Institut. – Internationella institutioner som FN och OSSE m.fl.

Reg. – regeringen och Regeringskansliet

RPS – Rikspolisstyrelsen

Av tabellen ovan framgår att organisationer och myndigheter ofta erhåller medel från flera olika utgiftsområden. Det har tidigare konstaterats att exempelvis Försvarsmakten erhåller medel från samtliga tre utgiftsområden. Detta syns dock inte i tabellen ovan eftersom de medel som Försvarsmakten använder från utgiftsområde 7, Internationellt bistånd, fördelas av Sida och regeringen.

UD:s genomgång av utgiftsområdena 5 och 7

I budgetpropositionen för 2002 konstaterade regeringen beträffande anslaget 5:6 Fredsfrämjande verksamhet att fredsfrämjande insatser också finansieras genom anslag inom utgiftsområde 6 Totalförsvaret samt utgiftsområde 7 Internationellt bistånd. Regeringen angav att en översyn av samordningsmöjligheterna beträffande den fredsfrämjande verksamheten inom utgiftsområdena 5 Internationell samverkan och 7 Internationellt bistånd skulle genomföras.

I granskningsarbetet har det framgått att detta arbete har inletts. En bakgrund härtill är att användningen av civil personal i fredsfrämjande verksamheter har utvecklats mycket snabbt.

En annan bakgrund är att en viss insats kan finansieras med medel från flera anslag. Liknande verksamheter finansieras genom de båda utgiftsområdena 5 och 7, ibland samtidigt. Det handlar om många och ofta begränsade insatser.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .
 Bilaga
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Inom UD är det flera enheter som är berörda – europeisk säkerhetspolitik, global säkerhet, idé- och analysgruppen / konfliktförebyggande sekretariatet, folkrätt, mänskliga rättigheter och traktaträtt. Vissa ärenden föredras för utrikesministern och andra för biståndsministern. Det fordras också samordning med Justitiedepartementet, myndigheter och andra organisationer. Det är svårt att överblicka och styra verksamheterna och att i efterhand utvärdera och redogöra för dem på ett överskådligt sätt.

Planeringen av insatserna är inte bra samordnad med budgeteringen för insatserna. Till utgiftsområde 5 hör de konfliktförebyggande insatser som Sverige åtar sig. Det har därför hänt att medel för en insats, exempelvis av poliser, som rimligen borde hör till utgiftsområde 5 har fått tas från utgiftsområde 7, eftersom medlen inom utgiftsområde 5 redan disponerats.

För att få ett bättre grepp om verksamheten har man inom UD genomfört en kartläggning och försökt dela upp verksamheten i olika områden – 1. gruppering av svensk personal 2. institutionsstöd och 3. projekt. Inom varje område har man undersökt vilka verksamheterna är, omfattningen och finansieringen (utgiftsområde, anslag och beredande enhet) av insatserna. För att få uppslag till nya lösningar har man också kartlagt hur det konfliktförebyggande arbetet styrs och finansieras och styrs i andra länder, bl.a. Kanada, Storbritannien, Holland, Norge och Danmark. På olika sätt har man i dessa länder en ordning som innebär att medel avsätts för grova kategorier, styrs nära den politiska ledningen samt fördelas och redovisas i efterhand.

Arbetet är inte avslutat, men avsikten är att en renodling av verksamheterna ska kunna presenteras i budgetpropositionen för 2003 så att all fredsfrämjande och konfliktförebyggande verksamhet som definieras som bistånd ska finansieras genom utgiftsområde 7 och den övriga genom utgiftsområde 5.

5.3 Civila insatser

Enskilda organisationer

De enskilda organisationerna svarar för genomförandet av en stor del av det svenska biståndet. Det har i kapitel 3 konstaterats att de enskilda organisationerna, framför allt inom det fredsfrämjande arbetet, anses ha en nyckelroll i den svenska biståndspolitikerna.

Riksdagens revisorer genomförde under 1998–1999 en granskning av utvecklingssamarbetet med inriktning på styrning, genomförande, samordning och uppföljning. Granskningen resulterade i en skrivelse till riksdagen (1998/99:RR9).

I granskningen konstaterade Riksdagens revisorer att det varit svårt att få en samlad översikt över det bistånd som kanaliseras via enskilda organisationer. De enskilda organisationernas verksamhet finansierades via olika delposter i biståndsbudgeten, och varken Sida eller regeringen redovisade hur mycket bistånd som hade betalats ut eller till vilken enskild organisation utbetalningen gjorts.

Vidare kritiserade revisorererna bl.a. samarbetet med de olika ramorganisationerna. En ramorganisation är ett paraply för ett antal mindre organisation-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .
Bilaga
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

er. Exempel på ramorganisationer är Forum Syd, Svenska Missionsrådet och Rädda Barnens Riksförbund. Revisorerna menade att samarbetet mellan ramorganisationerna och Sida byggde på godtyckliga och historiska skäl. Samarbetet hade inte varit föremål för någon förutsättningslös bedömning eller omprövning med avseende på vilka ramorganisationer som skulle omfattas av samarbetet.

Bland de återrapporteringskrav som regeringen ställde på Sida för verksamheten under 2000 fanns en redovisning av fördelningen av bidrag per ramorganisation samt hur många enskilda organisationer som ingår i denna ramorganisation. Av Sidas årsredovisning för år 2000 framgår att bistånd om drygt 800 miljoner kronor fördelats via 13 olika ramorganisationer. Det går dock inte att urskilja vilka eller ens hur många enskilda organisationer som varit inblandade i samarbetet eftersom det inte är ovanligt att en enskild organisation deltar i flera olika ramorganisationer.

Revisorerna konstaterade i den tidigare granskningen av utvecklingssamarbetet att medel till bistånd via de olika enskilda organisationerna var fördelade på ett antal olika delposter i biståndsbudgeten och verksamhetsgrenar inom Sida.

I Sidas årsredovisning för år 2000 går det fortfarande inte att få en överblick över biståndet via enskilda organisationer, eftersom en särskild redovisning av mottagande ramorganisationer endast görs inom verksamhetsområdet Enskilda organisationer. Regeringen redovisade i sin budgetproposition för 2002 att under år 2000 hade 2,9 miljarder kronor av biståndet kanaliserats via olika enskilda organisationer.

Verksamhetsområdet Enskilda organisationer omfattar projekt som initieras av de enskilda organisationerna. Inom övriga verksamhetsområden anlitar Sida de enskilda organisationerna som utförare. Vid kontakter med företrädare för enskilda organisationer har det framkommit att projekt såväl inom verksamhetsområdet Enskilda organisationer som övriga verksamhetsområden inte synliggörs tillräckligt av Sida. Därmed går det inte heller att urskilja de enskilda organisationernas fredsfrämjande verksamhet.

Sidas redovisning är också missvisande vad gäller formerna för fördelningen av biståndet. Ramorganisationer som Forum Syd fördelar inte själva biståndet till sina medlemsorganisationer. Medel från Sida betalas ut direkt till de enskilda organisationerna. I fallet med Forum Syd är ramorganisationen endast en hjälp för de enskilda organisationerna i sökandet av medel och för Sida i beslutsprocessen för vilka organisationer som ska tilldelas medel.

Det har framgått att det sedan revisorernas tidigare granskning av utvecklingssamarbetet inte blivit någon nämnvärd förbättring i redovisningen av bistånd som kanaliseras via de enskilda organisationerna.

Hjälpinsatser

Insatser som genomförs av Räddningsverket beslutades tidigare av regeringen efter det att ärendet beretts av Sida, Utrikesdepartementet och Försvarsdepartementet. Då utredningen förväntade sig en stadig ökning av antalet ärenden borde Räddningsverket och Sida fördjupa sitt samarbete för att underlätta beredningen. Regeringen ansåg i 1996 års totalförsvarsproposition

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

. Bilaga

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

(prop. 1996/97:4) att beslutet om insatser även i fortsättningen borde ligga hos regeringen och inte hos myndigheterna.

Intäktsfinansiering

Katastrof- och flyktinghjälpen finansierades när utredningen genomfördes via statsbudgetens katastrofanslag (anslagsposten *Katastrof- och flyktingbistånd samt stöd till återuppbyggnad m.m.*). Detta anslag användes till största delen för att finansiera hjälpinsatser via olika internationella organisationer och FN-organ. För dessa medel gjorde sedan respektive organisation en upphandling av personal och resurser. En del av anslaget användes till direktfinansiering av åtgärder som även kunde ingå inom ramen för de internationella organisationernas verksamhet. I dessa direktfinansierade åtgärder används det egna landets personal och materiel, vilket inte nödvändigtvis är fallet när åtgärderna går via organisationerna.

Utredningen *Svenska insatser för internationell katastrof- och flyktinghjälp* (SOU 1995:72) menade att andelen direktfinansierade insatser från Sveriges sida borde öka. Fördelarna med direktfinansieringen är framför allt att det egna landets personal och resurser används. Detta ger positiva effekter i form av ökade erfarenheter hos deltagarna och kommer på så sätt samhället till nytta. Utredningen ansåg också att en ökning av antalet direktfinansierade åtgärder kunde leda till en sänkt styckkostnad för varje insats. Strävan borde således vara att i genomsnitt minst 10 % per år av katastrofanslaget skulle användas till direktfinansierade åtgärder. Regeringen delade i en efterföljande proposition (prop. 1995/96:12) utredarens mening om direktfinansiering av hjälpinsatser.

Utredaren menade också att Räddningsverkets insatser även i framtiden borde täckas av katastrofbidraget. Regeringen informerade i budgetpropositionen för 1997 om att Räddningsverket genom en ändring i dess instruktion bemyndigats att bedriva avgiftsfinansierad verksamhet. Ändringen som avses innebar att man i Räddningsverkets instruktion angav att 4 §, andra stycket avgiftsförordningen (1992:191) inte skulle gälla. I det anvisade stycket i avgiftsförordningen står att vissa tjänster, däribland tjänsteexport, endast får vara ”av tillfällig natur eller av mindre omfattning”. Genom att denna del av avgiftsförordningen inte längre gällde för Räddningsverket kunde nu myndighetens hjälpinsatser avgiftsfinansieras, vilket infördes fr.o.m. 1997.

I samband med en länsresa till Värmland i juni 2000 besökte Riksdagens revisorer Räddningsverket.²² Vid detta besök framkom att Räddningsverket haft stora svårigheter med projekt- och ekonomistyrningen av väsentliga delar av den internationella verksamheten och att mycket återstod att klara ut. Räddningsverket deltog exempelvis under perioden 1992–1997 i ett återuppbyggnadsprojekt i Bosnien. Projektet finansierades av FN:s flyktingorganisation UNHCR. Räddningsverket överskred sin för projektet tilldelade budget samtidigt som endast 20 % av de planerade insatserna genomfördes.

²² RR 2000-09-13, Minnesanteckningar från revisorenas länsresa till Värmland den 19–20 juni 2000.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .
Bilaga
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

RRV genomförde på Räddningsverkets uppdrag en granskning av den internationella hjälpverksamheten som Räddningsverket bedrev. Av granskningen (RRV dnr K 53/97) framgick att det fanns stora brister beträffande rutiner och redovisning av den internationella hjälpverksamheten. Kraven på god internkontroll var inte uppfyllda. Det saknades beskrivningar av de ekonomiadministrativa rutinerna och hur redovisningen skulle vara utformad för att uppfylla bokföringsförordningens krav på god redovisningssed. Ansvars- och arbetsfördelningen avseende den ekonomiadministrativa hanteringen var enligt rapporten oklar.

Rapporten ledde bl.a. till att projektledarna för verksamheten i Bosnien polisanmälades av Räddningsverket. Svårigheterna med projektet ledde till att de goda relationer som verket tidigare haft med UNHCR försvagades.

Riksrevisionsverket (RRV) fick senare i uppdrag av regeringen att granska bl.a. styrningen och uppföljningen av Räddningsverkets verksamhet. I sin rapport till regeringen ansåg RRV bl.a. att Räddningsverket borde utveckla och implementera en modell för att styra projekt.²³ Med särskild syftning på bl.a. problemen med verksamheten i Bosnien ansåg RRV att den formella beslutsordningen vid Räddningsverket behövde stramas upp och att den interna kontrollen behövde ses över.

Beslut om insats

Räddningsverket kan sedan den 1 juli 2000 besluta om hjälpinsatser, men enligt *förordningen* (1988:1040) *med instruktion för Statens räddningsverk* får verket endast besluta om deltagande om det finns en extern finansiering av dessa insatser. Räddningsverkets katastrof- och flyktinghjälp finansieras helt av uppdragsgivarna, främst EU, FN och Sida. Under år 2000 genomförde Räddningsverket insatser för totalt 80 miljoner kronor, finansierade via intäkter från Sida och de beställande organisationerna.

Under 2000 hade Räddningsverket i uppdrag att i samråd med Sida redovisa förslag till inriktning, omfattning och kostnader för den fortsatta utvecklingen av Räddningsverkets beredskap för internationella räddnings- och katastrofinsatser samt myndighetens kapacitet för inledande återuppbygg-nadsinsatser. Redovisningen skulle också belysa hur samverkan mellan civil och militär verksamhet vid internationella insatser kan utvecklas vidare. För 2001 ingår det i de återrapporteringskrav som regeringen ställt upp för verksamhetsgrenen Internationellt arbete att Räddningsverket ska redovisa omfattning och innehåll i den internationella beredskapen. Särskilt ska arbetsläget för övertagande av den militära överskottsmaterielen redovisas. Verket ska också ange de erfarenheter som har medfört förändringar i verkets insatspaket och internationella utbildning.

Finansiering och styrning

Räddningsverkets beredskap för internationella katastrof- och hjälpinsatser finansieras genom anslaget Samhällets skydd mot olyckor. Enligt Radd-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap . Bilaga Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

²³ RRV 2001:9 Hinder för ett effektivt resursutnyttjande

ningsverkets årsredovisning för 2000 uppgick kostnaderna för att hålla beredskap inför internationella hjälpinsatser till 30,6 miljoner kronor. Anslaget Skydd mot olyckor, som totalt uppgick till 526,5 miljoner kronor, belastades med sammanlagt 82 miljoner kronor efter hänsyn till en tidigare ackumulerad förlust och amortering av lån för investeringar. Från och med den 1 juli 2000 ändrades Räddningsverkets instruktion så att det inte längre krävs regeringsbeslut för varje enskild insats. Beslut om brådskande hjälp- och räddningsinsatser kan nu fattas av Räddningsverket efter samråd med Sida.

På regeringens uppdrag redovisade Räddningsverket i oktober 2000 efter samråd med Sida förslag till inriktning, omfattning och kostnader för den fortsatta utvecklingen av verkets beredskap för internationella räddnings- och katastrofinsatser samt kapaciteten för inledande återuppbyggnadsinsatser. Verket redogjorde bl.a. för sina erfarenheter av tidigare insatser samt finansieringen och styrningen av dem.

Av Räddningsverkets redovisning framgår:

- Vid katastrofinsatser finns det ett mera långsiktigt behov av förnödenheter även när själva insatsen är genomförd. Det borde därför finnas en naturlig sammankoppling mellan en katastrofinsats och ett inledande stöd till de drabbade i området.
- När FN-organ sänder en begäran om assistans är det ofta osäkert om det verkliga behovet överensstämmer med begäran. För att öka effekten av en insats finns det därför behov av svenska observatörer som skickas till det drabbade området för att bestämma hjälpbehoven.
- Räddningsverket klarar de uppställda tidskraven – att styrkan ska kunna lämna landet inom 12 timmar efter beslut om insats. Däremot har tiden för att uppnå regeringsbeslut och beslut om finansiering begränsat möjligheterna till en reellt snabb insats. Till skillnad från en del andra organisationer som snabbt är på plats, har verket inte haft några egna medel för hjälp- och katastrofinsatser. Även om den formella handläggningen effektiviserats har avsaknaden av reserverade medel utgjort ett problem. FN-organ har i vissa fall förundrats över att det tagit alltför lång tid från begäran om assistans till besked om att verkets styrka kan lämna erforderligt stöd.
- Ett närmare samarbete mellan Sida och Räddningsverket bör eftersträvas för att klargöra tänkt innehåll och, om möjligt, redan på planeringsstadiet säkerställa god kvalitet och säkerhet med optimalt antal styrkemedarbetare och utrustning.
- Såväl FN-organ som Sida har framfört åsikten att kostnaden för Räddningsverkets insatser är avsevärt högre än för motsvarande organisationer men att kvaliteten av stödet är mycket tillfredsställande. Kostnaderna kan förklaras av att utrustningen och personalen har en annan sammansättning än andra organisationer och av de sociala avgifterna.
- För att materiel ska kunna skänkas i samband med en insats krävs regeringens medgivande trots att målen i verkets regleringsbrev för 2000 angav att ”de resurser och den beredskap som skapas inom funktionen

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

(Befolkningsskydd och räddningstjänst) också ska kunna utnyttjas vid svåra påfrestningar på samhället i fred och för internationella fredsfrämjande och humanitära insatser”. Det är viktigt att det klargörs vem som har befogenheten att skänka övertalig materiel i samband med humanitära insatser. Detta bör ske innan Räddningsverket övertar den övertaliga humanitära materielen från Försvarsmakten, eftersom Räddningsverket har räknat med att under en femårsperiod skänka denna materiel i samband med hjälpinsatser.

- Räddningsverket har i vissa fall erfårit att det inte funnits intresse av att utnyttja den resurs som verkets beredskap uppråthåller trots att behovet av stöd inte helt kunnat tillgodoses. Beredskapen vid verket har successivt byggts ut. Det är därför rimligt att den används när behov uppstår. Med en snabbare beslutsprocess skulle svenska räddningsstyrkor kunna användas mer. Det bör utredas hur nyttjandegraden av räddningsstyrkor ska förbättras utan att kostnaden blir för hög.

Efter Räddningsverkets redovisning till regeringen i oktober 2000 har både verket och Sida arbetat vidare med frågan om finansiering av brådskande hjälpinsatser, bl.a. har man undersökt möjligheten att använda en liknande finansieringsmodell som etablerats med ett antal svenska enskilda organisationer. Efter vissa justeringar för anpassning till de situationer där Räddningsverkets insatser kan komma i fråga har Sida utarbetat riktlinjer för rambidrag till Räddningsverket för genomförande av akuta insatser (2001-08-17). De båda myndigheterna har därefter slutit överenskommelser om dels ram för smärre humanitära insatser 2001–2002, dels bidrag till ram för smärre humanitära insatser 1 juli 2001–31 december 2002.

5.4 Fredsfrämjande truppinsatser

Problemen med den första svenska truppinsatsen i Kosovo 1999 behandlades i rapporter av bl.a. Försvarets forskningsanstalt (FOA), *Aspekter på Kosovooperationen mars–juni 1999*, samt av överste Bo Pellnäs, *Kosovokriget ur ett svenskt totalförsvarsperspektiv*. Rapporterna redovisas utförligare i bilaga 1. Båda dessa rapporter publicerades under år 2000. I rapporterna behandlas problem och vissa förslag angående finansiering av den svenska utlandsstyrkan. Problem rörande organisation och beslutsordning behandlas också.

Problematisk beredning och beslutsprocess

Pellnäs skriver att regeringen i sitt beslut att skicka svensk trupp till Kosovo inte klart uttalade varifrån medel skulle tas. Detta fick till följd att ingen av de inblandade parterna ville ta initiativet och riskera att just deras budget belastades. Planeringen drog således ut på tiden. Att regeringen i detta skede inte gick in och avgjorde frågan anser Pellnäs beror på att man inte uppfattat frågans betydelse. Pellnäs skriver vidare att en lösning på detta problem skulle kunna vara att inrätta ett forum inom Regeringskansliet, där liknande frågor tidigt kan hanteras och på så sätt formalisera processen för beslut om svensk trupp utomlands.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .
Bilaga
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

I huvudsak bereds internationella insatser som andra frågor inom Försvarsdepartementet, dvs. med de berörda inom departementet. I allmänhet går en förfrågan om militära insatser från t.ex. FN till UD, varvid den berörda enheten där kontaktar Försvarsdepartementet. Den militära enheten där kontaktar då Försvarsmakten.

Försvarsberedningen har i sin rapport *Ny struktur för ökad säkerhet – nätverksförsvaret och krishantering* (Ds 2001:44) från hösten 2001 konstaterat att vikten av en snabb beslutsprocess ökat i och med Sveriges anmälningar till olika styrkeregister. De anmälda förbanden ska kunna sättas in 30 respektive 60 dagar efter ett beslut av beställande organisation. Försvarsberedningen konstaterar att en snabb beredning i Regeringskansliet förutsätter att enighet råder om att insatsen över huvud taget bör genomföras. Dessutom måste finansieringen av insatsen vara klar.

I avsnitt 4.2 konstaterades att representanter för Försvarsmakten inte varit tillfreds med arbetet i de interdepartementala beredningsgrupperna inom Regeringskansliet och att ett samarbete på högre nivå efterlystes. Pellnäs föreslår i sin rapport ett forum för såväl beredning som beslut om fredsfrämjande truppinsatser.

Beredningen inför insatsen i Kosovo

Inför det svenska deltagandet i fredsstyrkan i Kosovo utarbetade regeringen som tidigare nämnts en proposition, vilken riksdagen godkände. Samtidigt och senare utspelade sig ett antal parallella processer med Statsrådsberedningen, UD, Försvarsdepartementet, Försvarsmakten och Finansdepartementet som inblandade parter.

Det var mycket som var osäkert under beredningen av insatserna i Kosovo. Eftersom det gällde militära insatser var det Försvarsdepartementet som skulle driva frågan. Inom departementet väcktes tanken på att beskriva hur insatsberedningen i princip ska gå till, så att de som deltar i processen ska vara mera införstådda med vad som förväntas av dem i olika skeden.

De berörda enheterna på UD och Försvarsdepartementet summerar gemensamt erfarenheterna efter varje insats. Detta dokumenteras inte särskilt, men avsätter ändå spår i olika dokument. Exempelvis har de angivna finansieringsvillkoren för anslagsposten 1, som bl.a. omfattar verksamhetsgrenen incidentinsatser, fr.o.m. regleringsbrevet för 2001 ändrats så att Försvarsmakten får vidta vissa förberedelser innan beslut om insats har fattats av regeringen. Enligt villkor 2 får anslagsposten användas för att, efter närmare anvisningar från Regeringskansliet (Försvarsdepartementet), planera och vidta förberedelser för framtida internationella insatser.

Osäkerhet om finansiering

I FOA-rapporten hävdas att anledningen till att den svenska insatsstyrkan i Kosovo blev försenad var ovisshet hos de inblandade om varifrån medlen skulle tas. Författaren menar att planeringen på Regeringskansliet blev försenad då finansieringen skulle ordnas med medel från olika områden och de förhandlingar som därför krävdes drog ut på tiden. I rapporten riktas också

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap . Bilaga Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

kritik mot Försvarsmaktens bristande initiativförmåga vad gäller fredsbevarande insatser. Författaren undrar varför Försvarsmakten inte tar sin nya huvuduppgift – att bidra till fred och säkerhet i omvärlden – på större allvar. Försvarsmaktens ovilja att på eget initiativ inleda planering som kan komma att belasta budgeten kritiserar.

I rapporten från FOA föreslås att en budgetreserv inrättas ur vilken medel kan hämtas för snabba insatser. Även Bo Pellnäs anser i sin rapport att en beredskapsbudget borde inrättas och knytas till försvarsbudgeten. Medel i denna beredskapsbudget skulle sedan kunna göras tillgängliga för Försvarsmakten efter ett regeringsbeslut.

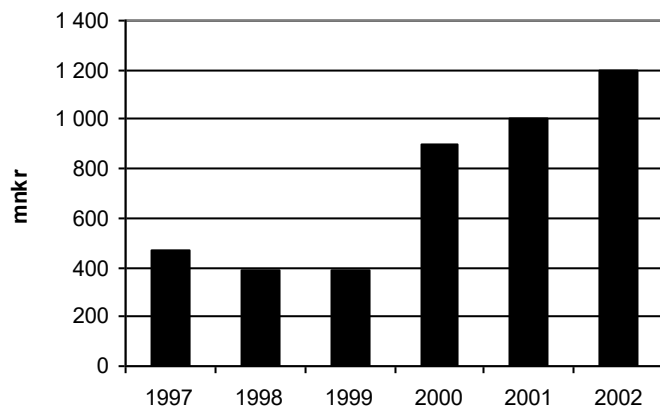
Försvarsmakten får enligt regleringsbrevet initiera planering av fredsfrämjande insatser, efter beslut av Försvarsdepartementet, innan ett formellt beslut fattats av regeringen. Denna ordning bygger på att Försvarsmakten bekostar förberedelser inför en väntad insats med redan anslagna medel. För de insatser som kommer till stånd ska regeringen ersätta Försvarsmakten i efterhand för sådan initial verksamhet.

Anslaget för fredsfrämjande truppinsatser

Fredsfrämjande truppinsatser utomlands finansieras via anslaget 6.2 som före år 2001 betecknades A2. Detta anslag uppgick vid tidpunkten för den första insatsen i Kosovo 1999 till drygt 392 miljoner kronor. Anslaget ökades kraftigt fr.o.m. år 2000 och uppgick för år 2001 till drygt 1 miljard kronor. (Se diagram 5.2 nedan.)

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga
Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Diagram 5.2: Anslag för fredsfrämjande truppinsatser 1997–2002



Källa: Statsliggaren 1997–2001, samt budgetproposition för 2002

När de anslagna medlen disponerats och det behövs ytterligare internationella truppinsatser krävs det således omprioriteringar som kan medföra fördröjningar. Anslaget om 392 miljoner kronor var, enligt uppgift från Finansdepartementet, en mycket blygsam summa när det gäller truppinsatser.

Anslagsförändringar

Försvarsmaktens deltagande med väpnad trupp i internationella fredsfrämjande insatser finansieras före år 2002 genom anslaget Fredsfrämjande truppinsatser (6:2). Eftersom resurser i form av personal och materiel hämtas från Försvarsmaktens förbandsverksamhet har flera anslag varit av betydelse för de fredsfrämjande truppinsatserna. De berörda anslagen har varit anslaget Förbandsverksamhet och beredskap (6:1) samt anslaget Materiel, anläggningar samt Forskning och teknikutveckling (6:3).

I betänkandet *Civil och militär krishantering* (bet. 2000/01: FöU6) behandlade försvarsutskottet ett antal motioner. Utskottet förutsatte i sitt betänkande över motionerna att regeringen under hösten 2001 skulle lämna förslag om en effektivare beslutsprocess och finansieringsprincip för internationella insatser vilket riksdagen tidigare hade begärt (bet. 1999/2000:FöU2).

Försvarsberedningen

Försvarsberedningen tog i rapporten *Ny struktur för ökad säkerhet – nätverksförsvaret och krishantering* (augusti 2001) upp frågan om finansiering av fredsfrämjande truppinsatser. Beredningen erinrade om att den i tidigare rapporter understrukt vikten av att kunna korta ned tiden från det att behov av en internationell insats uppstår till dess att den kan ske. Den statliga budgetprocessen med treåriga utgiftstak och utgiftsramar innebär att de ekonomiska resurserna för fredsfrämjande internationella truppinsatser i första hand ska göras tillgängliga inom utgiftsområdets ekonomiska ram. Enligt beredningen måste det därför finnas system som möjliggör avvägningar mellan fredsfrämjande truppinsatser och övriga totalförsvarsresurser.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Bilaga
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Beredningen konstaterade att regeringen i 2001 års ekonomiska vårproposition anmält sin avsikt att i budgetpropositionen för 2002 föreslå ett samlat anslag för både fredsfrämjande truppinsatser samt förbandsverksamhet och beredskap. Sammanslagningen av anslagen skulle enligt beredningen ge större möjligheter för regeringen att fatta snabba beslut om fredsfrämjande truppinsatser.

Försvarsberedningen ansåg också att sammanslagningen skulle ge större möjligheter till ett mer flexibelt utnyttjande av anslagskrediter på det sammanslagna anslaget, och därmed större möjligheter för regeringen att utan dröjsmål kunna fatta beslut om fredsfrämjande truppinsatser. Ett större anslag medger en större anslagskredit. Om medel för de fredsfrämjande truppinsatserna skulle belasta ett större anslag skulle dessutom möjligheterna till att utnyttja anslagskredit öka.

Beredningen påpekade att budgetlagen tillåter en anslagskredit på upp till 10 % av ett anvisat anslag. Såväl en större anslagskredit som en ökad möjlighet till anslagssparande utöver de 3 % som normalt tillämpas borde därför enligt beredningen kunna beviljas. Beredningen ansåg dock att utnyttjandet av anslagskredit inte är en långsiktig lösning. Försvarsberedningen betonade att det är nödvändigt att regeringens redovisning av det sammanslagna anslaget blir tydlig så att det bl.a. klart framgår hur stor del av anslaget som är beräknat för fredsfrämjande truppinsatser.

Ny anslagsstruktur

I planeringsförutsättningarna till Försvarsmakten inför budgetpropositionen 2002 ingick att krav på ökade resurser kunde ställas på de internationella insatserna. Detta skulle uppnås genom att största möjliga flexibilitet skulle eftersträvas i planeringen.

I mars 2001 lämnade Försvarsmakten sin syn på flexibilitet. Enligt Försvarsmakten innebär flexibilitet att man kan frigöra ekonomiska resurser och kompetens inom en planerad verksamhet för användning i en annan verksamhet. Den verksamhet som planeras med medel från anslaget för förbandsverksamhet (6:1) är dimensionerad av grund- och insatsorganisationens storlek. Flexibilitet kan i detta fall enligt Försvarsmakten endast åstadkommas genom en sänkning av ambitionerna för organisationen. I sina synpunkter på regeringens förslag menar Försvarsmakten att på kort sikt är möjligheten till flexibilitet, genom att frigöra resurser från förbandsverksamheten, begränsad. En ökad möjlighet att använda anslagskrediten innebär enligt Försvarsmakten endast att ambitionssänkningarna skjuts på framtiden eftersom utnyttjad anslagskredit ändå måste återbetalas²⁴.

Försvarsmakten angav att en åtgärd som skulle tillgodose regeringens behov av flexibilitet vore att ge Försvarsmakten ett obetecknat anslag²⁵. En annan åtgärd vore att riksdagen bemyndigar regeringen en kredit för internat-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

.
Bilaga

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

²⁴ Försvarsmakten (Högkvarteret) PM 2001-11-15.

²⁵ Enligt 4 § budgetlagen (1996:1189) får ett obetecknat anslag inte överskridas, och utnyttjade medel får inte användas under följande budgetår.

ionell verksamhet. Motsvarande kredit bemyndigas redan för användande i krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden.

Regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2002 att anslaget för fredsfrämjande truppinsatser skulle slås samman med anslaget för förbandsverksamhet och beredskap. Regeringens motivering för denna förändring var att "skapa en större flexibilitet i planeringen och användningen av resurser när avvägningar skall göras mellan internationella insatser och övrig verksamhet". Regeringen föreslog att anslaget 6:1 Förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande truppinsatser m.m., ska uppgå till 20,4 miljarder kronor. Regeringen beräknar att 1,2 miljarder kronor av anslaget ska spenderas på fredsfrämjande truppinsatser. (prop. 2001/02:1, vol. 5, s.14). Det nya anslaget skulle enligt regeringens förslag innehålla förbandsverksamhet, incidentinsatser, stöd till samhället, beredskap samt den fredsfrämjande verksamhet med trupp utomlands som Försvarsmakten genomför efter beslut av regeringen.

Anslaget behandlades i betänkandet *Totalförsvarsbudgeten för 2002* (bet. 2001/2002:FöU1). Försvarsutskottet anslöt sig till regeringens uppfattning att ett anslag för förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande truppinsatser ger större flexibilitet i planeringen och användningen av resurserna än vid den tidigare ordningen med två anslag. Information om vilka insatser som planeras för fredsfrämjande truppinsatser och vilka kostnader som budgeteras härför borde riksdagen självfallet få, något som enligt utskottet kan ske utan att redovisningen görs under ett särskilt anslag. Utskottet ansåg samtidigt att regeringen kan meddela handlingsregler för hur anslaget får utnyttjas.

5.5 Iakttagelser

Inledningsvis redovisas de identifierade anslagen till fredsfrämjande verksamhet och problemen med att få en korrekt bild av anslagna medel.

Liknande verksamheter finansieras genom de båda utgiftsområdena 5 Internationell samverkan och 7 Internationellt bistånd. Regeringen arbetar med att få till stånd en tydligare fördelning av insatserna på de två utgiftsområdena.

De enskilda organisationerna anses ha en nyckelroll i biståndet, framför allt i det fredsfrämjande arbetet. Det framgår dock inte av Sidas årsredovisning hur medlen fördelas på olika organisationer eller vilka fredsfrämjande aktiviteter det är fråga om.

Räddningsverket kan sedan den 1 juli 2000 efter samråd med Sida besluta om akuta hjälpinsatser, när finansieringen är ordnad. Räddningsverket och Sida har därefter arbetat vidare med vissa finansieringsfrågor, men en hel del finansierings- och styrningsproblem kvarstår dock beträffande hjälpinsatserna.

Vissa problem är förknippade med Försvarsmaktens fredsfrämjande insatser med väpnad trupp. Det gäller beredning och beslut av insatser samt finansiering. Regeringen har i budgetpropositionen för år 2002 föreslagit att anslaget till fredsfrämjande truppinsatser ska slås samman med anslaget för förbandsverksamhet (anslag 6:1).

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .
Bilaga
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

I detta kapitel har följande iakttagelser beträffande de civila fredsfrämjande insatserna gjorts:

- Det går inte att få en fullständig bild av anslagna medel för fredsfrämjande insatser. Problemet med det bilaterala utvecklingssamarbetet gör att storleken på den totala summan för anslagna medel riskerar att över-skattas. Problem med särredovisning av de fredsfrämjande insatserna gör däremot att storleken på denna summa riskerar att underskattas.
- Ett genomgående drag i underlaget för detta kapitel – budgetdokument, utredningar och därmed sammanhängande åtgärder samt intervjuer på olika nivåer – är strävan efter att på olika sätt skapa reserver och möjlig-heter för snabba insatser. Det framgår också att för att detta skall vara möjligt behöver olika regelsystem utvecklas och beslutsprocesserna tyd- liggöras.
- Vid anslagstilldelningen för de fredsfrämjande truppinsatserna för 1999 gjordes en felbedömning av resursbehovet. Anslaget till fredsfrämjande truppinsatser höjdes kraftigt fr.o.m. år 2000. Försvarsmakten räknar med att en soldat i utlandsstyrkan kostar omkring en miljon kronor om året. Inför de höjda ambitionerna fr.o.m. 2003 är det viktigt att inte samma felbedömning upprepas.
- Regeringens förslag att slå samman anslaget för fredsfrämjande trupp- insatser med anslaget för förbandsverksamhet innebär enligt regeringen och Försvarsberedningen en ökad flexibilitet i avvägningen av resurser för Försvarsmakten. Samtidigt blir det svårare att se och styra hur mycket som anslås till fredsfrämjande truppinsatser. Ett större anslag ger dessutom en större anslagskredit.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

·
Bilaga

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

6 Revisorernas överväganden

6.1 Utgångspunkter

Förutsättningarna för fredsfrämjande verksamhet har förändrats under den senaste tioårsperioden. Större fredsfrämjande insatser genomförs förutom av FN även av Nato, EU och OSSE. Det fredsfrämjande arbetet inriktas nu också mot ett bredare spektrum av insatser än bara de mellanstatliga konflikterna. För att hantera inomstatliga och regionala konflikter måste även fattigdom, mänskliga rättigheter samt etniska och religiösa frågor hanteras. Dagens internationella konflikt- och kris mönster fordrar insatser av flera olika slag. Det finns inte några klara gränser mellan behovet av fredsinsatser och behovet av hjälpinsatser, vilket ställer krav på samordning av svenska insatser och av svenska och internationella insatser.

Sverige har exempelvis deltagit med väpnad trupp i Bosnien och Kosovo sedan 1995 respektive 1999. Under samma period har svenska poliser och personal från det svenska domstolsväsendet deltagit i att bygga upp ett fungerande rättsväsende i de båda områdena. Sida, Räddningsverket och de enskilda organisationerna har deltagit i arbetet med att bygga upp de krigshärjade regionerna och påbörjat det besvärliga arbetet med att skapa fred på lång sikt.

De svenska ambitionerna är höga beträffande både freds- och hjälpinsatser. Det avspeglar sig bl. a. i de åtaganden Sverige gjort gentemot olika internationella organ, liksom i att en av huvuduppgifterna för Försvarsmakten numera är att bidra till fred och säkerhet i omvärlden. Inför Sveriges period som EU-ordförandeland fördes vidare det konfliktförebyggande arbetet fram som en av huvudfrågorna.

Riksdagen konstaterade i februari 2000 att det återstod att fastställa hur en höjd ambitionsnivå för den svenska internationella förmågan skulle förverkligas. Riksdagen förutsatte att regeringen snarast skulle återkomma med förslag till riksdagen efter vilka principer som utlandsinsatser bör finansieras. Samtidigt konstaterades att insatserna måste komma till stånd snabbare och tidigare än i fallet med styrkan till Kosovo.

Riksdagens revisorers granskning har självfallet gjorts mot bakgrund av det internationella sammanhanget – rådande kris- och konfliktmönster, behov av hjälpinsatser och olika deltagande organisationer. Men granskningen har koncentrerats på den svenska organisationen för insatser. Granskningen har varit inriktad mot hur regeringen och svenska myndigheter styr och finansierar fredsfrämjande insatser.

Sammantaget har granskningen av internationella freds- och hjälpinsatser utgått från att förändringar i omvärlden och förändrade svenska ambitioner och engagemang ska motsvaras av lämpliga anpassningar av organisations-, finansierings- och styrformer för ett effektivt resursutnyttjande. I det följande pekar revisorerna på några förutsättningar för freds- och hjälpinsatserna som behöver förändras. Det gäller hur beslutsprocessen ser ut, hur medlen fördelas och hur arbetet är organiserat.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
.
Bilaga
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

6.2 Organisationen för de fredsfrämjande insatserna behöver bli bättre

Utvecklingen av det svenska engagemanget i freds- och hjälpinsatser har lett till mindre förändringar beträffande organisation, finansiering och styrning under senare tid. Men systemet för svenska freds- och hjälpinsatser är ändå ett lapptäcke av olika insatser och anslag. Detta gör det svårt för alla – för dem som är engagerade i verksamheterna på olika sätt, för riksdagen och för allmänheten – att se vad som görs, hur det går och hur planeringen för fortsatta insatser går till. Insatserna har blivit en viktig del i olika myndigheters arbete, men de är ändå inte helt integrerade i den ordinarie verksamheten. För att Sverige ska kunna fullgöra sina internationella åtaganden, t.ex. i EU:s krishantering som förutsätts kunna fungera redan 2003, är det nu hög tid att se över den svenska organisationen för freds- och hjälpinsatser.

Medlen för verksamheterna kommer från olika håll i statsbudgeten, och verksamheten redovisas inte som andra verksamheter. Detta gäller exempelvis för Rikspolisstyrelsen. I årsredovisningen för 2000 fanns den internationella verksamheten inte med, utan denna redovisades separat.

Tydligare beslutsprocesser i Regeringskansliet

Beredningen inom Regeringskansliet av ett insatsbeslut görs i interdepartementala beredningsgrupper, där även representanter för Försvarsmakten deltar. Det finns tre interdepartementala grupper som handhar frågor om internationella insatser. Insatser inom ramen för EU:s krishantering behandlas inom samtliga dessa grupper.

Gemensamt för de tre grupperna är att de tillkommit bl.a. för att på ett smidigt sätt lösa de behov av samordning som regelbundet uppkommer mellan främst UD och Försvarsdepartementet, men också gentemot Justitiedepartementet, Försvarsmakten, Rikspolisstyrelsen, Sida m.fl. berörda. Det går inte att dra någon definitiv gräns mellan de olika grupperna.

Grupperna är inte beslutsforum utan används endast för visst informationsutbyte. Besluten fattas i annan ordning. Samtidigt finns det hos de inblandade parterna behov av att beslutsprocessen blir mer formaliserad och förutsägbar.

Revisorerna anser att det bör finnas tydligare principer och rutiner för beredningen av olika typer av insatser. De som deltar i processen skulle då vara mera införstådda med vad som förväntas av dem i olika skeden och vilka andra parter som kan vara inblandade i processen.

Bättre redovisning av freds- och hjälpinsatser genom Sida

Sida finansierar freds- och hjälpinsatser genom Rikspolisstyrelsen, Försvarsmakten och andra myndigheter samt genom enskilda organisationer. Men det är svårt att få en överblick över insatserna. Detta gäller exempelvis för konfliktförebyggande verksamhet, fredsfrämjande insatser genom Sida och genom enskilda organisationer.

Regeringen har i en skrivelse till riksdagen redovisat det svenska arbetet med konfliktförebyggande verksamhet, men eftersom regeringen pekat ut så

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .
Bilaga
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

många områden och instrument som de mest prioriterade ges inte någon egentlig ledning för fortsatta åtgärder.

Hur mycket som Sida ska använda för fredsfrämjande insatser avgörs inte i förväg. Inte heller i efterhand redovisas hur mycket som använts i fredsfrämjande syfte. Detta beror på svårigheten att definiera den fredsfrämjande verksamheten i det bilaterala utvecklingssamarbetet.

De enskilda organisationerna svarar för genomförandet av en stor del av det svenska biståndet, och de anses ha en nyckelroll inom det fredsfrämjande arbetet i form av utvecklingssamarbete. Regeringen redovisade i budgetpropositionen för 2002 att under år 2000 hade 2,9 miljarder kronor av biståndet kanaliserats via olika enskilda organisationer.

Riksdagens revisorer genomförde under 1998 och 1999 en granskning av utvecklingssamarbetet med inriktning på styrning, genomförande, samordning och uppföljning. Revisorerna konstaterade att det varit svårt att få en samlad översikt över det bistånd som kanaliserats via enskilda organisationer.

Sidas årsredovisning för år 2000 ger fortfarande inte någon överblick över biståndet via enskilda organisationer, eftersom en särskild redovisning av mottagande ramorganisationer endast görs inom verksamhetsområdet Enskilda organisationer. Detta verksamhetsområde omfattar projekt som initieras av de enskilda organisationerna. Inom övriga verksamhetsområden anlitat Sida de enskilda organisationerna som utförare.

Genom att varken projekt inom verksamhetsområdet Enskilda organisationer eller inom övriga verksamhetsområden synliggörs tillräckligt av Sida går det inte heller att urskilja de enskilda organisationernas fredsfrämjande verksamhet.

Revisorerna anser det otillfredsställande att de enskilda organisationernas verksamhet fortfarande inte redovisas tydligare. Över huvud taget bör alla former av freds- och hjälpinsatser genom Sida redovisas på ett tydligare sätt så att det bättre framgår vad de kostar och vad de resulterar i.

Bättre resultatanalys genom ordnade anslag

När otydlighet råder beträffande hur medlen ska fördelas i stort, blir regleringsbrev och återrapporteringskrav m.m. otydliga. Resultatanalysen försvåras liksom möjligheterna att ta vara på återrapporteringen för vidare redovisning i t.ex. budgetpropositionen.

Det går inte att få en fullständig bild av anslagna medel för fredsfrämjande insatser. För det bilaterala utvecklingssamarbetet genom Sida går det inte att i förväg utläsa hur mycket medel som ska användas för fredsfrämjande insatser. Inte heller i efterhand redovisas det hur mycket som använts i fredsfrämjande syfte. Att vissa kostnader för de fredsfrämjande insatserna inte särredovisas utan belastar annan verksamhet leder till en viss underskattning av de totala kostnaderna.

Liknande verksamheter finansieras genom de båda utgiftsområdena 5 Internationell samverkan och 7 Internationellt bistånd, ibland samtidigt. Exempelvis finansierar Rikspolisstyrelsen sina insatser med medel från både utgiftsområdena 5 och 7, och sitt förvaltningsanslag. En bakgrund härtill är att

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .
Bilaga
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

användningen av civil personal i fredsfrämjande verksamheter har utvecklats mycket snabbt.

Inom UD är det flera enheter som är berörda – europeisk säkerhetspolitik, global säkerhet, idé- och analysgruppen/konflikt-förebyggande sekretariatet, folkrätt, mänskliga rättigheter och traktaträtt. Det fordras också samordning med Justitiedepartementet, myndigheter och andra organisationer. Det är svårt att överblicka och styra verksamheterna och att i efterhand utvärdera och redogöra för dem på ett överskådligt sätt.

Planeringen av insatserna är inte tillräckligt samordnad med budgeteringen för insatserna. Till utgiftsområde 5 hör de internationella konfliktförebyggande insatser som Sverige åtar sig. Det har därför hänt att medel för en insats, exempelvis av poliser, som rimligen borde höra till utgiftsområde 5 har fått tas från utgiftsområde 7, eftersom medlen inom utgiftsområde 5 redan disponerats. Den oklara gränsdragningen resulterar i svårigheter att se vad som görs och att se om de anslagna medlen räcker för verksamheten.

Regeringen arbetar med att få till stånd en tydligare fördelning av insatserna på de två utgiftsområdena. Avsikten är att all fredsfrämjande och konfliktförebyggande verksamhet som definieras som bistånd ska finansieras genom utgiftsområde 7 och den övriga till utgiftsområde 5.

Finansieringen av fredsfrämjande truppinsatser har t.o.m. år 2001 skett via ett särskilt anslag. Det har medfört problem för Försvarmakten eftersom verksamheten i stor utsträckning varit beroende av medel som anslagits till förbandsverksamhet och materielanskaffning.

Regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2002 att anslaget för fredsfrämjande truppinsatser skulle slås samman med anslaget för förbandsverksamhet och beredskap. Regeringens motivering för denna förändring var att man härigenom skulle få en större flexibilitet i planeringen och användningen av resurser när avvägningar skall göras mellan internationella insatser och övrig verksamhet.

Enligt revisorerna är en bättre ordning beträffande fördelningen av insatser inom utgiftsområdena Internationell samverkan och Internationellt bistånd en grundläggande förutsättning för att förbättra möjligheterna till styrning av och insyn i de fredsfrämjande verksamheterna.

Revisorerna anser vidare att oberoende av sammanslagningen av anslagen för förbandsverksamhet och fredsfrämjande truppinsatser bör Försvarmakten utveckla systemen för att särredovisa de resurser som tas i anspråk för olika verksamheter.

Bättre samordning mellan civila och militära organisationer

Under senare år har olika delfrågor beträffande freds- och hjälpinsatserna utretts för att komma till rätta med olika samordningsproblem. I granskningsarbetet har det framgått att ett antal olika områden varit föremål för utredning, men att det varit problematiskt att få till stånd samordning mellan olika insatstyper. Dessa svårigheter illustreras tydligast i arbetet med de två utredningar som gällt utbildning och förberedelser för biståndsarbete, samt för katastrof- och fredsinsatser. En tanke med arbetet har varit att ökad samordning mellan civila och militära myndigheter och organisationer skulle

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap . Bilaga Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

gagna de svenska insatserna. Men de hittills uppnådda resultaten är blygsamma.

Revisorerna anser att ansträngningarna att förbättra samordningen av civila och militära organisationer beträffande förberedelserna för att delta i katastrof- och fredsinsatser behöver intensifieras.

Rekrytering och meritvärdering för freds- och hjälpinsatser

Rekryteringen av officerare till utlandsstyrkan har uppmärksammats av regeringen som i en proposition under hösten 2001 föreslagit att nyanställda officerare ska vara skyldiga att delta i internationella insatser. Även andra förhållanden påverkar rekryteringen negativt.

Försvarsmakten saknar ett meritvärderingssystem som tar hänsyn till de internationella insatserna. För högre befäl inom Försvarsmakten krävs välmeriterad trupptjänst och stabstjänst på central nivå. Eftersom stabstjänst i internationella insatser inte likställs med förbandstjänstgöring i Sverige riskerar officeren i den internationella insatsen att halka efter i karriären jämfört med sina kollegor i Sverige.

Både rekryteringen av civilpolis för internationell verksamhet och officerare liksom personer med specialistkompetens till utlandsstyrkan har varit problematisk. Situationen beträffande utlandsstyrkan förväntas bli ännu svårare allteftersom antalet värnpliktiga minskar.

Revisorerna anser att rekryteringen är en väsentlig förutsättning för att Sverige ska kunna fullgöra sina internationella åtaganden. I det sammanhanget måste frågor om meritvärdering i samband med internationella insatser uppmärksammas och utvecklas vidare. Det gäller inte bara för personal inom Försvarsmakten utan också för personal inom exempelvis rättsväsendet. Ju viktigare inslag i verksamheten som de internationella insatserna är desto väsentligare är det att de blir en integrerad del av myndighetsverksamheten.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

**.
Bilaga
Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Referenser

Riksdagens revisorer

PM 2000-09-13, *Minnesanteckningar från revisorernas länsresa till Värmland den 19–20 juni 2000*

Informationsrapport 1996/97:2, *Försvarsmaktens fredsfrämjande verksamhet utomlands*

Informationsrapport 2000/01:1, *Försvarsmaktens personalförsörjning*

Förstudie 2000/01:5, *Internationella fredsfrämjande insatser och hjälpinsatser*

Rapport 2000/01:11, *Styrningen av försvarets materielförsörjning*

Förslag till riksdagen 1998/99:RR9, *Utvecklingssamarbetet*

Riksdag och regering

Bet. 1995/96:UU4, *Svenskt deltagande i fredsstyrka i f.d. Jugoslavien*

Bet. 1998/99:UFöU2, *Svenskt deltagande i fredsstyrka i Kosovo*

Bet. 1999/2000:FöU2, *Det nya försvaret*

Bet. 1999/2000:UU4y, *Det nya försvaret*

Bet. 2000/01:FöU6, *Civil och militär internationell krishantering*

Bet. 2000/01:UU2, *Utgiftsområde 7, Internationellt bistånd*

Bet. 2000/01:UU4, *En säkerhetsordning för 2000-talet*

Bet. 2000/01:UU9, *Utvecklingssamarbetet med Central- och Östeuropa*

Bet. 2001/02:FöU:01, *Totalförsvarsbudgeten för 2002*

Dir. 2001:43, *Förutsättningarna för inrättande av ett samverkanscenter för katastrof- och fredsinsatser*

Ds 1997:18, *Konfliktförebyggande verksamhet*

Ds 1999:24, *Att förebygga väpnade konflikter*

Ds 2001:44 (Försvarsberedningen), *Ny struktur för ökad säkerhet – nätverksförsvar och krishantering*

Justitiedepartementet PM 2001-03-30, *Uppdrag att utreda försörjning av domare och åklagare till internationella insatser m.m.*

Prop. 1995/96:12, *Totalförsvar i förnyelse*

Prop. 1995/96:113, *Svenskt deltagande i fredsstyrka i f.d. Jugoslavien*

Prop. 1996/97:4, *Totalförsvar i förnyelse – etapp 2*

Prop. 1998/99:112, *Svenskt deltagande i fredsstyrka i Kosovo*

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

·
Bilaga
Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Prop. 1999/2000: 30, *Det nya försvaret*
Prop. 2000/01:1, *Budgetproposition för 2001*
Prop. 2000/01: 119, *Europa i omvandling – Sveriges utvecklings- samarbete med Central- och Östeuropa*
Prop. 2001/02:1, *Budgetproposition för 2002*
Prop. 2001/02:10, *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret*
Regeringens skrivelse 2000/01:2, *Att förebygga väpnade konflikter*
Regeringsbeslut 2000-06-21, *Antagande av partnerskapsmål inom ramen för Partnerskap för fred*
Regeringsbeslut 2000-11-09, *Anmälan till EU:s styrkeregister*
Regeringsbeslut 2000-12-21, *Anmälan till FN:s, Nordcaps och Shirbrigs styrkeregister*
SOU 1995:72, *Svenska insatser för internationell katastrof- och flyktinghjälp*
SOU 1997:104, *Polis i fredens tjänst*
SOU 1998:30, *Utlandsstyrkan*
SOU 1999:6, *Effektivare totalförsvarsstöd i Östersjöområdet*
SOU 1999:29, *Internationell konflikthantering – att förbereda sig tillsammans*
SOU 2000:74, *Att verka för fred – ett gemensamt fredscentrum i Sverige*
SOU 2000:122, *Att utveckla samarbetet med Central- och Östeuropa*
SOU 2001:23, *Personal för ett nytt försvar*
Statsliggaren 2001
Utrikesdepartementet PM 2001-05-10, *Föredragnings-PM till regeringsbeslut 2001-05-17 angående bildandet av ett idé- och utbildningsinstitut i Härnösand*

Lagar

Lagen (1992:1153) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands
Lagen (1994:588) om utbildning för fredsfrämjande verksamhet
Lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten

Övrigt

Boutros-Ghali, Boutros (1993), *Handlingsprogram för fred*
EU 9537/1/01, *EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts*

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap . Bilaga Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Forum för Fredstjänst (2001), *Folkrörelseutredningen om att hantera konflikter, förebygga våld och bygga fred*

FOI (2000), *Aspekter på Kosovo-operationen mars-juni 1999*

FOI (dnr 01-2139), *Utvärdering av svenska bataljonens humanitära insatser i Kosovo*

Försvarsmaktens delårsrapportering 2001

Försvarsmakten (Högkvarteret) PM 2001-11-15

Försvarsmakten (OPIL) 2001-04-04, *Översyn av Operativa insatsledningens ledning av förband i utlandet*

Försvarsmakten (SWEDINT) 2001-03-06, *Översyn av OPIL ledning av förband i utlandet*

Nordiska rådet (2001), *Rapport från arbetsgruppen för konfliktförebyggande och civil krishantering*

Pellnäs, Bo (2000), *Kosovokriget ur ett svenskt totalförsvarsperspektiv*

RRV, dnr K 53/97

RRV 2001:9, *Hinder för ett effektivt resursutnyttjande*

Sida (1999), *Strategi för konflikthantering och fredsbyggande*

Sida (2001), *Åtgärder som vidtagits och erfarenheter som vunnits i arbetet med att genomföra Sidas strategi för fredsbyggande och konflikthantering*

Sida Evaluation 00/37

Sida Årsredovisning 2000

Sida 2001-08-17, *Riktlinjer för rambidrag till svenska Räddningsverket (SRV) för genomförande av akuta humanitära insatser*

Statens räddningsverk 2000-10-11, *Den fortsatta utvecklingen av Räddningsverkets beredskap för internationella hjälpinsatser och kapacitet för inledande återuppbyggnadsinsatser*

Wallensteen, Peter (1994), *Från krig till fred*, Almqvist & Wiksell

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap . Bilaga Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1 – De senaste årens utredningar rörande fredsfrämjande insatser och hjälpinsatser – förslag och åtgärder

En av inriktningarna för denna granskning har varit att kartlägga de senare årens utredningar inom området och resultatet av dessa utredningar. I denna bilaga redovisas de tidigare utredningar som uppmärksammats i denna granskning.

De tidigare utredningar som uppmärksammas är:

- Svenska insatser för internationell katastrof- och flyktinghjälp (SOU 1995:72)
- Riksdagens revisorers informationsbesök vid SWEDINT 1997 (RR Informationsrapport 1996/97:2)
- Polis i fredens tjänst (SOU 1997:104)
- Utlandsstyrkan (SOU 1998:30)
- Internationell konflikthantering (SOU 1999:29)
- Att verka för fred (SOU 2000:74)
- Effektivare totalförsvarsstöd till Central- och Östeuropa (SOU 1999:6)
- Att utveckla samarbetet med Central- och Östeuropa (SOU 2000:122)
- Aspekter på Kosovooperationen mars–juni 1999 (FOI)
- Kosovokriget ur ett svenskt totalförsvarsperspektiv (Bo Pellnäs)

Svenska insatser för internationell katastrof- och flyktinghjälp (SOU 1995:72)

En särskild utredare med uppgiften att pröva hur Sveriges samlade resurser för internationell katastrof- och flyktinghjälp kunde effektiviseras för att möta framtida behov redovisade i juni 1995 betänkandet *Svenska insatser för internationell katastrof- och flyktinghjälp* (SOU 1995:72).

Organisation

När utredningen skrevs delades ansvaret för katastrof- och hjälpinsatser främst av Räddningsverket och den militära organisationen Swedrelief. Swedrelief bildades i slutet av 1970-talet eftersom det då inte fanns någon civil myndighet med möjlighet att genomföra olika sorters hjälpinsatser. Tyngdpunkten för Räddningsverkets åtgärder låg i den akuta hjälpverksamheten tidigt i insatsens skede. Swedrelief däremot hade främst engagerat sig i återuppbyggnad och liknande åtgärder i insatsens senare skede. Utredningen föreslog att Swedrelief skulle slås ihop med Räddningsverket. Åtgärdena som de respektive myndigheterna genomförde var båda civila och borde således stå under civil ledning. Dessutom konstaterade utredningen att Räddningsverket i vissa fall var beroende av Swedreliefs resurser och omvänt. Utredningen menade att en sammanslagning skulle medföra effektiviseringsvinster. Regeringen delade utredarens uppfattning och i totalförsvarspropositionen 1996/97 (prop.1996/97:4) föreslog man att Swedreliefs verksamhet

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

•
**Underbilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

skulle föras över till Räddningsverket. Från och med 1997 uppgick Swedreliefs verksamhet i Räddningsverket. Swedreliefs samverkanskontor i Almnäs samlokaliseras samtidigt med SWEDINT. I dagsläget finns dock inte längre någon personal från Räddningsverket permanent vid SWEDINT.

Beslutsordning

Insatser som genomfördes av Räddningsverket beslutades av regeringen efter att ärendet beretts av Utrikesdepartementet, Försvarsdepartementet och Sida. Då utredningen förväntade sig en stadig ökning av antalet ärenden borde Räddningsverket och Sida fördjupa sitt samarbete för att underlätta beredningen. Samarbete pågår mellan Sida och Räddningsverket för att förenkla besluts- och finansieringsförfarandet vid snabba insatser. Regeringen uttryckte i totalförsvarspropositionen från 1996/97 (prop 1996/97:4) att beslutet om insatser även i fortsättningen borde ligga hos regeringen och inte hos myndigheterna. Från och med den 1 juli 2000 förändrades processen så att det inte längre krävs regeringsbeslut för varje enskild insats. Beslut om brådskande hjälp- och räddningsinsatser kan nu fattas direkt av Räddningsverket. Denna ändring kom till stånd genom att regeringen utfärdade en ändringsförordning (SFS 2000:335) till verkets instruktion.

Finansiering

Finansieringen av katastrof- och flyktinghjälpens skedde när utredningen genomfördes via statsbudgetens katastrofanslag (anslagsposten *Katastrof- och flyktingbistånd samt stöd till återuppbyggnad m.m.*). Detta anslag användes till största delen för att finansiera hjälpinsatser via olika internationella organisationer och FN-organ. För dessa medel gjorde sedan organisationen en upphandling av personal och resurser. En del av anslaget användes dock till direktfinansiering av åtgärder som även kunde ingå inom ramen för de internationella organisationernas verksamhet. I dessa direktfinansierade åtgärder används det egna landets personal och materiel, vilket inte nödvändigtvis är fallet när åtgärderna går via organisationerna.

Utredningen menade att andelen direktfinansierade insatser från Sveriges sida borde öka. Fördelarna med direktfinansieringen är framför allt att det egna landets personal och resurser används. Detta ger positiva effekter i form av ökade erfarenheter hos deltagarna som på så sätt kommer samhället till nytta. Utredningen ansåg också att en ökning av antalet direktfinansierade åtgärder kunde leda till en sänkt styckkostnad för varje insats. Strävan borde således vara att i genomsnitt minst 10% per år av katastrofanslaget skulle användas till direktfinansierade åtgärder. Regeringen delade i en efterföljande proposition (prop. 1995/96:12) utredarens mening om direktfinansiering av hjälpinsatser.

Utredaren menade också att Räddningsverkets insatser även i framtiden borde täckas av katastrofbidraget. Räddningsverket kan sedan den 1 juli 2000 på egen hand besluta om hjälpinsatser, men enligt *förordningen* (1988:1040) med instruktion för Statens räddningsverk får verket endast besluta om deltagande om det finns en extern finansiering av dessa insatser. I dag finansie-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

·
Underbilaga 1 Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

ras således verkets katastrof- och flyktinghjälp helt av uppdragsgivarna, främst EU, FN och Sida. Under år 2000 genomförde Räddningsverket insatser för totalt 80 miljoner kronor, finansierade via intäkter från Sida och de beställande organisationerna. Kostnaderna för Räddningsverkets beredskap inför insatser tas från anslag ur statsbudgeten och uppgick under år 2000 till omkring 20 miljoner kronor.

Regeringen informerade i budgetpropositionen för 1997 om att Räddningsverket genom en ändring i sin instruktion bemyndigats att bedriva avgiftsfinansierad verksamhet. Ändringen som avses innebar att man i Räddningsverkets instruktion angav att 4 § andra stycket avgiftsförordningen (1992:191) inte skulle gälla. I det anvisade stycket i avgiftsförordningen står att vissa tjänster, däribland tjänsteexport, endast får vara "av tillfällig natur eller av mindre omfattning". Genom att denna del av avgiftsförordningen inte längre gällde för Räddningsverket kunde nu myndighetens hjälpinsatser avgiftsfinansieras, vilket infördes från och med 1997. Riksdagens möjlighet till inflytande över detta beslut var således begränsad.

Rekrytering och utbildning

Enligt förarbeten till lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt kan uttagning till civilförsvaret endast ske för att täcka den svenska krigsorganisationens behov. Utredningen menade att det vore önskvärt om uttagningen till civilförsvaret utökades så att pliktpersonal på frivillig bas kunde få möjligheten att tjänstgöra utomlands i hjälpinsatser. Detta skulle dels skapa en större bas för rekrytering, dels ge personer ur andra grupper i samhället en möjlighet att skaffa sig erfarenheter från katastrofarbete. Pliktpersonalen skulle enligt utredningen i så fall vara förstärkning till den personal som utbildades vid Räddningsverket och Swedrelief. Regeringen menade i en proposition (prop. 1995/96:12) att totalförsvarspliktiga inom det civila försvaret skulle få anmäla sitt intresse att ingå i hjälpinsatsstyrkor och det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet tillstyrkte förslaget (1995/96:UFöU1).

Utredningen föreslog att Räddningsverket i samråd med Sida borde utforma ett antal modeller att användas vid olika typer av insatser. Tanken var att verket i förväg skulle ha preciserat vilka resurser i form av personal och material som behövdes för hjälp vid t.ex. en översvämning, vilket då skulle leda till att insatsen snabbare kunde sättas igång. Detta sätt att arbeta har Räddningsverket numer antagit. Räddningsverket har således färdiga styrkor som kan lämna landet mellan 3 och 12 timmar efter ett beslut. De färdiga styrkor som verket har satt upp är en sök- och räddningsstyrka, en snabbinsatsstyrka att sätta in vid större olyckor, en keminsatsstyrka med speciella kunskaper och resurser att hantera kemiska stridsmedel, en oljeskyddsstyrka samt stabs- och ledningsstöd. Även för flyktinghjälp finns ett antal färdiga insatspaket att sätta in tillsammans med andra internationella organisationer.

Vad gäller utbildningen av insatspersonal ansåg utredningen att denna borde skötas av de direkt ansvariga myndigheterna, men att Räddningsverket och Forsvarsmakten skulle ha ansvar för den utbildning som var gemensam. Detta är en fråga som sedan åter togs upp i utredningsbetänkandet *Internat-*

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

.
Underbilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

ionell konflikthantering (SOU 1999:29) som tagits upp tidigare i detta kapitel.

Minröjning

Vad gäller den militära delen av hjälpinsatserna ansåg utredningen att minröjning var av stor betydelse. Utredningen föreslog att Försvarsmakten skulle komma med förslag till metoder, personal och utrustning för att effektivt kunna röja minor i samband med hjälpinsatser. Försvarsmakten skulle också komma med förslag om hur Sverige skulle kunna bidra med instruktörer och utrustning för minröjning i andra sammanhang. Regeringen delade utredarens mening i en efterföljande proposition (prop. 1995/96:12, s.109) och menade att Sverige borde utveckla sin förmåga att på olika sätt hjälpa till med insatser mot antipersonella minor.

I försvarsutskottets betänkande 2000/01:FöU10 noterade utskottet att de svenska insatserna för minröjning var högt prioriterade och att det inte var nödvändigt med någon ambitionshöjning på området. Vid Totalförsvarets ammunitions- och minröjningscentrum (Swedec) bedrivs utveckling och utbildning i bl.a. minröjning. Det kan tilläggas att minröjning inte enbart sker via Försvarsmakten. Vid Swedec bedrivs verksamhet tillsammans med bl.a. Sida och Räddningsverket.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Underbilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Svenska insatser för internationell katastrof- och flyktinghjäp (SOU 1995:72)	
Problem/förslag	Utfall
Swedrelief slås ihop med Räddningsverket.	Detta genomfördes 1997.
Räddningsverket och Sida bör förbättra samarbetet i beredningen av civila hjälpinsatser.	Ny beslutsgång för hjälpinsatser började användas fr.o.m. 1 juli 2000.
Räddningsverket bör utarbeta modeller för olika typer av snabba insatser.	Sådana modeller har utarbetats och används nu av Räddningsverket.
Andelen direktfinansierade insatser (insatser med svensk materiel och personal) bör öka till minst 10 % per år.	Inaktuell fråga då insatserna idag är intäktsfinansierade (se nedan).
Svenska hjälpinsatser bör även fortsättningsvis vara anslagsfinansierade.	Insatserna är sedan 1997 intäktsfinansierade.

Riksdagens revisorers informationsbesök vid SWEDINT

Riksdagens revisorer genomförde den 7 mars 1997 ett informationsbesök vid Försvarets centrum för internationell verksamhet, SWEDINT. (Informationsrapport 1996/97:2)

Organisation

Revisorerna konstaterade vid besöket 1997 att den metod som används för att sätta samman utlandsstyrkan inte var helt tillfredsställande. Den person som utsetts till chef för utlandsstyrkan kunde handplocka sitt befäl, vilket kunde få till följd att vissa befattningar ibland bemannades med mindre lämpliga personer.

Uttagningsförfarandet till utlandsstyrkan har inte förändrats sedan revisorernas besök. Däremot hävdar SWEDINT att förfarandet inte leder till att mindre lämpliga personer blir uttagna. Personalen i utlandsstyrkan kontrolleras och säkerhetsklassas och SWEDINT menar att det är personal som man ställer stora krav på. För militärer hämtar man dessutom in vitsord från tidigare förbandsanställningar, vilket inte sker för civil personal. Denna personal ska dock genomgå en utbildning på SWEDINT där de måste bli godkända. Genom utbildningen sällas också mindre lämpliga militärer bort. Utbildningstiden före missionen gör det enligt SWEDINT mycket tydligt om en person inte är lämplig för sin tjänst. En sådan person får då inte något missionskontrakt.

Personalen i utlandsstyrkan tjänstgör mellan 6 och 12 månader innan man blir avlöst. Detta kallas för att styrkan roteras. Den svenska styrkan i Kosovo roterar efter 6 månader. Detta rotationsförfarande av utlandsstyrkan fungerade vid informationsbesöket så att hela styrkan byttes ut samtidigt efter fullgjord tjänstgöring. Följden av detta blev att erfarenheter inte fördes vidare till nästa styrka.

Rotationsförfarandet har inte förändrats sedan revisorernas besök 1997. Orsaken till förfarandets utformning är enligt SWEDINT en uttrycklig önskan från de tidigare bataljonscheferna att man velat ha hela sin styrka intakt. Det är en trygghet i insatsen att vara väl förtrogen med den personal man har att arbeta med. Ett motsatt värde är som sagt att erfarenheter lättare kan behållas på plats om rotationen sker med exempelvis ett kompani i taget. Vid SWEDINTs utvärdering av den svenska bataljonen i Kosovo i juni 2001 framkom från vissa soldater att en kompanivis rotation vore att föredra. SWEDINT menade vid detta tillfälle att man utreder rotationsförfarandet. Som ett steg mot att förändra rotationen kommer man från och med hösten 2001 att förlänga tjänsten för vissa nyckelpersoner i Kosovo för att på så sätt föra erfarenheterna vidare till nästa styrka. Sådana nyckelpersoner är t.ex. reservdelsförsörjare och sambandsofficerare.

Finansiering

Revisorerna konstaterade att SWEDINT lånade materiel från försvarets förråd för sina insatser. Efter användning svarade SWEDINT för att materielen återställdes i ursprungligt skick i förråden. Detta ledde till att kostnaderna för den internationella verksamheten underskattades i redovisningen eftersom SWEDINT inte betalade för lånet av materiel. Vid SWEDINT menar man att detta idag är åtgärdat. För sina internationella insatser införskaffar SWEDINT materiel på två sätt. För det första lånar man in materiel från militära förband i Sverige och för det andra köper man in civil materiel. Den inköpta materielen finansieras via anslaget 6.3 (Materiel, anläggningar samt

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Underbilaga 1
Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

forskning och beredskap) i totalförsvarsdelen av statsbudgeten. SWEDINT står dessutom för kostnaden av att vidmakthålla den inlånade militära materielen. Denna kostnad belastar då anslaget 6.2 (Fredsfrämjande truppinsatser). Däremot menar SWEDINT att man inte i förväg kan budgetera för återställandet av materielen eftersom man inte i förväg vet hur länge en insats kan pågå och hur länge materielen behövs.

Vid SWEDINT fick man enligt egen uppgift vid tillfället för revisorernas besök inte inrätta befattningar för alla som tjänstgjorde vid SWEDINT. Detta orsakade merkostnader för traktamenten, fria hemresor, dubbel bosättning m.m. Sedan den 1 juli 2000 kan dock SWEDINT tillsvidareanställa officerare. Under första halvåret 2001 var omkring hälften av SWEDINTs ca 50 officerare tillsvidareanställda.

Enligt SWEDINT bör det finnas en andel officerare med tidsbestämd anställning som pendlar till arbetet. Detta underlättar införseln av nya idéer i verksamheten och underlättar kontakten med övriga förband i landet. Andelen officerare med tidsbestämd anställning bör dock vara begränsad. SWEDINT menar att innan slutgiltigt beslut kommit om myndighetens omlokalisering är den relativt stora andelen pendlare officerare något man är tvungen att leva med.

Rekrytering och utbildning

Det konstaterades också att det var problem att rekrytera bl.a. officerare för stabstjänstgöring till utlandsstyrkan eftersom stabstjänst inte likställdes vid förbandstjänstgöring i Sverige, varpå officerare som tjänstgör utomlands "halkade efter" sina kollegor i karriären. Ett annat problem för rekryteringen var att svenska soldater i utlandsstyrkan hade sämre ekonomiska förmåner än t.ex. sina norska kollegor. Detta är två exempel på problem som man fortfarande tvingas hantera vid SWEDINT. Enligt SWEDINT saknas det för närvarande inom Försvarsmakten ett fungerande meritvärderingssystem som är anpassat till utlandstjänstgöringen.

Vid SWEDINT är man av den uppfattningen att utlandstjänstgöring ska värderas lika högt som tjänstgöring vid förband i Sverige. Man menar att det är olyckligt att denna fråga fortfarande är olöst, samtidigt som man för närvarande diskuterar frågan om att göra utlandstjänstgöringen obligatorisk för yrkesmilitärer. Frågan om meritvärderingen måste enligt SWEDINT hanteras på högre nivå inom Försvarsmakten.

Vad gäller de ekonomiska förhållandena för soldater i utlandsstyrkan menar SWEDINT att det inte är meningsfullt att jämföra dessa mellan olika länder. Däremot borde de ekonomiska förmånerna för svensk personal i utlandstjänst inom olika organisationer vara mer likvärdiga. Dessa ekonomiska förmåner, som fungerar som ett tillskott till den egentliga lönen, skiljer sig i dag mellan personer som utför ungefär samma arbetsuppgifter fast inom olika organisationer. En likhet i detta avseende vore enligt SWEDINT önskvärd då det i slutänden rör sig om skattemedel för de flesta organisationerna. SWEDINT har enligt egen utsago försökt ta initiativ till ett samarbete mellan de berörda organisationerna för att jämna ut förmånsnivån, men inte lyckats få de inblandade att komma överens.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

.
Underbilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

**Riksdagens revisorers informationsbesök vid SWEDINT
(RR informationsbesök 1996/97:2)**

Problem/förslag	Utfall
Chefen för utlandsstyrkan plockade själv ut sina underställda officerare.	Ingen förändring. SWEDINT hävdar att detta inte medför någon risk för kompetensen hos utvalda befäl.
Rotation av personal i utlandsstyrkan genomfördes för hela bataljonen på en gång, vilket ledde till att erfarenheter gick förlorade.	Ingen förändring. SWEDINT har inlett försöksverksamhet för vissa nyckelgrupper och frågan utreds vidare.
Kostnaden för utländska truppinsatser underskattades eftersom SWEDINT inte betalade för inlåningen av materiel från olika förband.	Detta har åtgärdats. Inlånad materiel belastar numer anslaget Fredsfrämjande truppinsatser.
SWEDINT fick inte inrätta egna befattningar vilket ledde till stora resekostnader för personal som pendlade till arbetet.	Detta är delvis åtgärdat. SWEDINT har fått ökade möjligheter att tillsvidareanställa personal.
Skillnader i ekonomiska förmåner förelåg för svensk personal inom olika organisationer.	Problemet kvarstår. Enligt SWEDINT beror detta på en oförmåga att samarbeta.
Rekryteringen av officerare till utlandsstyrkan försvårades av Försvarsmaktens meritvärderingssystem.	Problemet kvarstår. Fortfarande finns inget meritvärderingssystem som tar hänsyn till utlandstjänstgöringen.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

.
Underbilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Polis i fredens tjänst (SOU 1997:104)

I en utredning om polisens roll i internationella fredsfrämjande insatser (SOU 1997:104 *Polis i fredens tjänst*) skrev utredaren att efterfrågan på poliser i fredsfrämjande insatser skulle komma att öka. Det var också viktigt att skilja på de uppgifter som en polis i utlandstjänst hade och de uppgifter som skulle ankomma på militären. Poliser i utlandstjänst kunde inte förväntas ingripa mot exempelvis upplopp och kravaller då de varken hade tillräcklig utrustning eller utbildning för sådana insatser. Utredningen ansåg därför att sådana uppgifter borde handhas av militären och att utbildningen för militärer i fredsfrämjande insatser borde kompletteras med viss polisutbildning. Rollen för civilpoliser i internationella insatser borde även i fortsättningen vara övervakande, rådgivande och utbildande. Sverige borde verka för en ökad kompetens inom de internationella polisstyrkorna.

Fyra år efter utredningens slutbetänkande är situationen för civilpoliser i internationella insatser något annorlunda. Huvuddelen av civilpolisernas

uppgifter utgörs av så kallade exekutiva insatser, dvs. insatser där civilpoliserna går in och själva sköter traditionella polisiära uppgifter. Vid insatser i Kosovo och Östra Timor fanns inget fungerande rättsväsende, när insatsen inleddes vilket har krävt att civilpoliserna antagit en mer exekutiv roll.

I Sverige före år 2000 rekryterades poliser till internationell tjänst av Rikspolisstyrelsen. Utbildningen genomfördes sedan av Försvarsmakten genom SWEDINT. Ansvar för utrustning samt administration och arbetsgivaransvar för poliserna under den tid de var i utlandstjänst vilade också på SWEDINT. Utredningen föreslog att Rikspolisstyrelsen skulle ges ett samlat ansvar för internationell polisiär verksamhet genom att Polisväsendets utlandsstyrka skapades. Samarbetet mellan Rikspolisstyrelsen och Försvarsmakten hade enligt utredaren visserligen fungerat väl, men för att skapa en effektivare organisation och öka kompetensen hos polisen föreslogs en åtskillnad.

Huvudmannaskapet för civilpolisverksamheten i internationella insatser övertogs fr.o.m. den 1 januari 2000 av Rikspolisstyrelsen. Organisationsförändringen beslutades i samband med regeringens budgetproposition för 2000 (prop. 1999/2000:1, bilaga 7). Rikspolisstyrelsen har nu det samlade ansvaret för rekrytering, utbildning och transporter av civilpoliserna i internationella insatser såväl som arbetsgivaransvar.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .
 Underbilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Polis i fredens tjänst (SOU 1997:104)	
Problem/förslag	Utfall
Polisens roll i fredsfrämjande insatser bör vara utbildande och stödjande, snarare än verkställande.	För närvarande deltar 66 av 104 svenska civilpoliserna i insatser med verkställande roll.
Ansvar för civilpolisverksamheten borde ligga hos Rikspolisstyrelsen.	Rikspolisstyrelsen tog över ansvaret för civilpolisverksamheten från och med år 2000.

Utlandsstyrkan (SOU 1998:30)

I början av 1997 fick en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av reglerna för Försvarsmaktens fredsfrämjande verksamhet utomlands. Utredningen ägnade särskild uppmärksamhet åt att analysera riskerna i utlandsstyrkans verksamhet, den skadeförebyggande verksamheten samt omhändertagandet då en personskada inträffar. I utredningens betänkande (SOU 1998:30 *Utlandsstyrkan*) föreslogs att Försvarsmakten i princip skulle ha samma arbetsmiljöansvar utomlands som i Sverige, att det praktiska omhändertagandet av dem som skadats under tjänstgöring skulle förbättras, att skyddet för de skadade skulle förbättras och att stöd till de anhöriga skulle införas.

Utredningen konstaterade att ändringar behövde göras i lagen och att vissa bestämmelser i förordningar borde föras samman till en lag. Den 1 juli 1999 trädde *lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten* i kraft. Lagen följer i huvudsak utredningens förslag.

Myndighetssamverkan –utbildning

I en utredning om utbildningen inför internationella uppdrag (SOU 1999:29 *Internationell konflikthantering*) slog man fast att den utbildning som bedrevs i de enskilda organisationerna var av god kvalitet. Däremot ansåg utredaren att den tvärssektoriella och gränsöverskridande utbildningen var bristfällig samt att tillvaratagandet av erfarenheter från multifunktionella insatser kunde förbättras. Utredaren föreslog därför att ett svenskt kompetenscentrum i form av ett institut för internationell verksamhet i kris- och konfliktområden skulle upprättas.

Institutet föreslogs ha till uppgift att samordna de olika myndigheternas och utbildningsinstitutionernas verksamhet i utbildningen inför uppdrag i kris- och konfliktområden. Institutet skulle också bidra till forskningen inom konflikt- och krishantering genom att bl.a. delta i uppföljning av multifunktionella insatser. Vidare skulle institutet stödja regeringen med kompetens vid planering av multifunktionella insatser samt sprida information i Sverige och utlandet om konflikt- och krishantering. Institutet föreslogs ha huvudansvaret för vissa delar av den samordnade och integrerade utbildningen medan de enskilda myndigheter och organisationer som skickar personal till kris- och konfliktområden även i fortsättningen skulle bedriva den grundläggande utbildningen. Utredaren menade att vissa delar av de resurser som redan fanns i olika organisationer skulle kunna flyttas över till det nya institutet. De organisationer som skulle beröras var Försvarsmakten, Sida, Räddningsverket, Rikspolisstyrelsen och Överstyrelsen för civil beredskap.

Ett alternativ till att skapa ett nytt institut vore enligt utredaren att upprätta en speciell avdelning inom Försvarshögskolan med liknande uppgifter. Detta ansågs dock vara en betydligt sämre lösning. Utredaren menade att det var viktigt att det nya institutet skulle upplevas som en gemensam angelägenhet för samtliga inblandade, vilket skulle ställa speciella krav på finansiering och organisering. Institutet skulle komma att finansieras via direkta anslag från utgiftsområdena 5, 6 och 7 (Utrikesförvaltning och internationell samverkan, Totalförsvaret samt Internationellt bistånd). I rapporten skrev utredaren att Försvarshögskolan vid detta tillfälle höll på att införa uppdragsfinansiering och att skolans styrelse fått en alltmer akademisk prägel. Eftersom institutet dessutom skulle ha internationell prägel med deltagare från olika länder ansågs det olämpligt att ge institutet en så utpräglat militär inriktning. Utredaren ansåg att människor som tagit avstånd från militär verksamhet av ideologiska skäl ändå skulle kunna känna tillhörighet till det nya institutet.

Beredningen av utredningen

Under remissbehandlingen av utredningen framkom att många remissinstanser ställde sig tveksamma till förslaget. De enskilda organisationerna var dock över lag mest positiva till förslaget.

Exempelvis Sida och Försvarsmakten var tveksamma till inrättandet av ett nytt institut. Försvarsmakten menade att ett nytt institut skulle leda till ökad fragmentering av befintliga resurser. Vidare menade Försvarsmakten att det var direkt olämpligt att det påtänkta institutet skulle stödja regeringen vid planeringen av internationella insatser, då detta ytterligare skulle komplicera

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .
Underbilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

underlags- och planeringsprocessen. Försvarsmakten föreslog i stället en ökad satsning på SWEDINT och Försvarshögskolan samt efterlyste ett utökat arbete inom Beredningsgruppen för fredsfrämjande insatser, BFF (se ovan).

Under utredningens beredning inom Försvarsdepartementet framkom dock viss tveksamhet att vidare behandla ärendet. Departementet ansåg det inte vara realistiskt att inrätta ett separat institut och att det inte fanns några möjligheter att finansiera sådan verksamhet från Försvarsdepartementets sida. Ledningen för Försvarsdepartementet beslöt att överlämna ärendet till Utrikesdepartementet.

Utrikesdepartementet konstaterade i maj 2001 att utredningen pekat på reella behov, men att det inte heller fanns utrymme för finansiering inom Utrikesdepartementets utgiftsområden. Departementet menade att behoven av samordning dessutom var så akuta att de borde lösas genom förbättrat samarbete i redan existerande strukturer. Uppdraget att se över denna samverkan lämnades till den interdepartementala Beredningsgruppen för fredsfrämjande insatser, BFF.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .
Underbilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Internationell konflikthantering – att förbereda sig tillsammans (SOU 1999:29)

Problem/förslag	Utfall
Utbildning och erfarenhetsinhämtning från multifunktionella insatser bör förbättras. Inrätta ett nytt institut, alternativt en avdelning inom Försvarshögskolan med detta ändamål.	Uppbyggnad av nya institut i Härnösand och Kramfors som delvis har de funktioner som efterfrågades i utredningen.

Myndighetssamverkan –rekrytering

En utredning som behandlade rekryteringen till internationella uppdrag (SOU 2000:74 *Att verka för fred*) menade att samordningen inom Regeringskansliet borde förstärkas. Därför ansåg man att befintliga samarbetsgrupper mellan departementen borde intensifiera sitt arbete. Dessutom föreslog utredningen att ett nytt sekretariat skulle upprättas inom Utrikesdepartementet med ett övergripande samordningsansvar för krishanteringsfrågor, inklusive stöd till insatser. Den verksamhet som bedrevs vid Utrikesdepartementets sekretariat för internationell rekrytering föreslogs flytta över till detta nya sekretariat.

Utredningen föreslog dessutom att alla berörda myndigheters rekryteringsverksamhet skulle samlokaliseras, helst under ett tak, för att bilda ett nationellt fredscentrum. Dessa myndigheter var Försvarsmakten, Räddningsverket och Rikspolisstyrelsen. Vidare föreslog utredaren att övriga myndigheter som rekryterade personal till internationella uppdrag skulle samla sina rekryteringsfunktioner i en ny myndighet. Utredningen menade att problem som uppstår på grund av att olika myndigheter ska samordna sin verksamhet härigenom kunde undvikas. Sidans nuvarande rekrytering skulle här slås ihop med annan civil rekrytering som skulle kunna komma att behövas i olika insatser. Den nya myndigheten skulle också administrera utbildningen för

den rekryterade personalen. Försvarsmakten, Räddningsverket och Rikspolisstyrelsen ansågs dock ha så pass speciella förutsättningar att en sammanlagning inte var önskvärd.

Beredningen av utredningen

Utredningen remissbehandlades under hösten och vintern 2000-2001. Flera tunga remissinstanser ställde sig då tveksamma till utredningen, t.ex. Försvarsmakten, Räddningsverket, Sida och ÖCB. Den genomgående åsikten i remissvaren var att en nytt fredscentrum med samlad rekryteringsfunktion ytterligare skulle komplicera rekryteringen. Vissa remissinstanser ansåg också att utredningens förslag var dåligt underbyggda.

Sida och de enskilda organisationerna ansåg också att en centralisering av rekryteringen skulle skada den värdefulla närheten till organisationerna och deras utbildning. Flera av de enskilda organisationerna (Forum Syd, Svenska Röda Korset, Kristna Fredsrörelsen, Sveriges Kristna Råd) framhöll dessutom att förslaget i utbildningsutredningen (SOU 1999:29) var mer användbart och önskvärdt.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

·
Underbilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Att verka för fred – ett gemensamt fredscentrum i Sverige (SOU 2000:74)

Problem/förslag	Utfall
Rekryteringen till fredsfrämjande uppdrag för olika organisationer bör samlokaliseras i ett nationellt fredscentrum.	Utredningens förslag om samordning av rekryteringen har inte följts upp.
Samordningen inom Regeringskansliet vad gäller konflikthanteringsfrågor bör stärkas. Ett nytt sekretariat inom UD med samordningsansvar bör inrättas.	Detta förslag är inte genomfört. UD anser inte att detta är nödvändigt.

Effektivare totalförsvarsstöd till Central- och Östeuropa (SOU 1999:6)

Utredaren som hade i uppdrag att utreda formerna för det svenska totalförsvarsstödet till Central- och Östeuropa föreslog i sin rapport (SOU 1999:6 *Effektivare totalförsvarsstöd i Östersjöområdet*) att rådgivningen på regeringsnivå till de olika länderna borde fortsätta. Det stöd som Sverige gav för uppbyggnad av totalförsvaret i de olika länderna borde vara långsiktigt. Utredaren menade att flera av de frågor som berördes var så omfattande och komplexa att ett långsiktigt kunskapsöverförande var önskvärdt. För att åstadkomma detta föreslog utredaren att principiella frågor om totalförsvarsstödet borde övervägas i samband med de långsiktiga försvarsbesluten eller motsvarande. Det huvudsakliga initiativet för totalförsvarsstödet borde också ligga hos Försvarsdepartementet. Initiativet hade sedan tidigare kommit från den interdepartementala ÖST-SÄK-gruppen inom Utrikesdepartementet, där representanter från Försvarsdepartementet deltog. Som ett resultat av Försvarsdepartementets utökade verksamhet borde också medel föras över från Utrikesdepartementet.

Det svenska totalförvarsstödet skiljer sig från andra biståndsinsatser gernom att det gäller en hel sektor som ska byggas upp i de olika länderna. Detta kräver enligt utredaren att stödet från svensk sida planeras övergripande och med hänsyn till helhetsbilden i de olika länderna. Samtidigt som basen för stödet skulle vara långsiktig och övergripande borde det enligt utredaren finnas resurser för insatser med kort varsel. För detta ändamål borde Försvarsdepartementet tilldelas medel i budgeten.

Totalförvarsstödet borde också rikta sig till olika beslutsnivåer i de olika länderna. Att bara rikta in sig på en nivå, exempelvis landets regering, kunde leda till en ineffektiv fördelning av stödet. Utredaren efterlyste bättre samordning av stödet till de olika delarna av landets beslutskedja.

Samordningen av stödet inom Regeringskansliet hade enligt utredaren varit förenad med vissa problem. Regeringskansliet hade exempelvis sällan haft tillgång till någon helhetsbild av totalförvarsutvecklingen i de olika länderna. Planeringen av stödet var i inledningskedet med nödvändighet bristfällig på grund av osäkerheten som rådde om bl.a. Sovjetunionens framtid. Utredaren menade att situationen vid tiden för utredningens slutbetänkande var säkrare och att den ineffektivitet som berodde på dålig samordning inom Regeringskansliet kunde rättas till. Den samlade hanteringen av stödet inom vissa myndigheter hade också varit mycket bristfällig. Enligt utredaren borde det vara Försvarsdepartementets ansvar att tillhandahålla ett eller flera fora för fortlöpande information om biståndsinsatser. De svenska totalförvarsmyndigheterna borde också åläggas en generell samrådsskyldighet med vissa andra svenska myndigheter för att öka samordningen av stödet.

Utredningen *Effektivare totalförvarsstöd i Östersjöområdet* (SOU 1999:6) har inte uppmärksamats av regeringen i en proposition och har heller inte behandlats i riksdagen. Samarbetet med Central- och Östeuropa (SOU 2000:122).

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .
 Underbilaga 1
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Effektivare totalförvarsstöd i Östersjöområdet (SOU 1999:6)	
Problem/förslag	Utfall
Det svenska totalförvarsstödet bör övervägas i samband med de långsiktiga försvarsbesluten eller motsvarande.	Det säkerhetsfrämjande samarbetet med Central- och Östeuropa bygger på långsiktiga landstrategier.
Initiativet för totalförvarsstödet bör ligga hos Försvarsdepartementet.	Samarbetet med Central- och Östeuropa samordnas av Utrikesdepartementet.
Planering av totalförvarsstödet bör förbättras med bl.a. helhetsbilder av de aktuella ländernas totalförvar.	Senare utredningar konstaterar att det säkerhetsfrämjande samarbetet med Central- och Östeuropa haft god effekt på de olika, nationella, totalförsvaren.

Problem/förslag	Utfall
Försvarsdepartementet bör agera för att bättre samordna myndigheternas totalförsvarsstöd.	Samordningen bedöms i senare utredningar vara god. Utrikesdepartementet svarar för samarbetet med Central- och Östeuropa.

Att utveckla samarbetet med Central- och Östeuropa (SOU 2000:122)

En betydligt mer positiv bild av det svenska totalförsvarsstödet tecknas i utredningsbetänkandet *Att utveckla samarbetet med Central- och Östeuropa* (SOU 2000:122). Denna utredning konstaterar att totalförsvarsstödet har, som man skriver, dynamiserats i samband med förbandsnedläggningen i Sverige. Man menar att samarbetet med främst de baltiska länderna har gett mycket positiva effekter. Stödet har också ändrat fokus från att tidigare varit mer inriktat mot det militära försvaret till att nu koncentreras kring uppbyggnaden av ett totalförsvar i främst de tre baltiska staterna.

Denna utredning behandlades av regeringen i propositionen *Europa i omvandling – Sveriges utvecklingssamarbete med Central- och Östeuropa* (prop. 2000/01:119). I propositionen skriver regeringen att visst stöd kan finansieras över Försvarsdepartementet, men att insatser inom det säkerhetsfrämjande området dit totalförsvarsstödet räknas, i den mån det är möjligt bör kanaliseras genom Sida. Det säkerhetsfrämjande samarbetet med Central- och Östeuropa bereds i den interdepartementala Öst-Säk- gruppen och beslutas sedan av regeringen.

I propositionen konstateras att totalförsvarsstödet är av en långsiktig karaktär och att det ska utarbetas i de årsplaner som utarbetas tillsammans med de mottagande länderna.

Utredningen från 1999 (*Effektivare totalförsvarsstöd i Östersjöregionen*) konstaterade att ett antal samarbetssvårigheter mellan de genomförande organisationerna hade skapat viss ineffektivitet i verksamheten. I propositionen från år 2001 valde man i stället att lyfta fram de positiva effekter som man menade hade uppstått tack vare att utvecklingssamarbetet genomförts på flera olika nivåer och genom flera olika myndigheter.

Riksdagens försvarsutskott tillstyrkte samtliga av regeringens förslag (bet. 2000/01:UU9).

Den svenska insatsen i Kosovo

Med anledning av problemen med den första svenska insatsen i Kosovo 1999 författades rapporter av bl.a. Försvarets forskningsanstalt (FOA)²⁶, *Aspekter på Kosovooperationen mars-juni 1999*, samt av överste Bo Pellnäs, *Kosovokriget ur ett svenskt totalförsvarsperspektiv*. Båda dessa rapporter publicerades under år 2000. I rapporterna framkommer problem och vissa förslag som

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
 Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
 .
 Underbilaga 1
 Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

²⁶ Nuvarande FOI – Totalförsvarets forskningsinstitut.

har med organisering och finansiering av den svenska utlandsstyrkan att göra.

Finansiering

I rapporten från FOA skriver man att anledningen till att den svenska insatsstyrkan i Kosovo blev försenad var en ovisshet hos de inblandade om varifrån medlen skulle tas. Författaren menar att planeringen på Regeringskansliet blev försenad då finansieringen skulle ordnas med medel från olika områden och de förhandlingar som därför krävdes drog ut på tiden. I rapporten riktas också kritik mot Försvarsmaktens bristande initiativförmåga vad gäller fredsbevarande insatser. Författaren undrar varför Försvarsmakten inte tar sin nya huvuduppgift – att bidra till fred och säkerhet i omvärlden – på större allvar. Försvarsmaktens ovilja att på eget initiativ inleda planering som kan komma att belasta budgeten kritiseras. I rapporten föreslår man att en budgetreserv inrättas ur vilken medel kan hämtas för snabba insatser.

Försvarsmakten får nu, enligt regleringsbrevet, initiera planering av fredsfrämjande insatser, efter beslut av Försvarsdepartementet, innan ett formellt beslut fattats av regeringen. Systemet bygger på att Försvarsmakten bekostar en förberedelse inför en väntad insats med redan anslagna medel. Regeringen ersätter sedan Försvarsmakten i efterhand för denna initiala verksamhet.

Även Bo Pellnäs skriver i sin rapport att en beredskapsbudget borde inrättas och knytas till försvarsbudgeten. Medel i denna beredskapsbudget skulle sedan kunna göras tillgängliga för Försvarsmakten efter ett regleringsbeslut.

Uppföljning av utbildningen

Bo Pellnäs reser i rapporten *Kosovokriget ur ett svenskt totalförsvarsperspektiv* från år 2000 frågan om den svenska militära grundutbildningen håller måttet. Han påpekar att svenska trupper inte varit inblandade i regelrätt strid sedan insatserna i Kongo. Enligt Pellnäs finns det tecken som tyder på att svenska soldater klarar sig mycket bra i fredsbevarande uppdrag, men att bilden vid fredsframtvängande uppdrag visat sig vara en annan. Det finns enligt rapporten ett behov av att utforma en kontinuerlig utvärdering av utbildningen för att säkerställa soldaternas kunskaps- och erfarenhetsnivå.

Fredsframtvängande insatser sätts in under en pågående väpnad konflikt. Här används våld för att skilja de stridande parterna åt i syfte att t.ex. skydda humanitära insatser eller civilbefolkningen. Fredsframtvängande insatser regleras i artiklarna 42 och 51 i FN:s stadga. Exempel på sådana situationer är insatserna i Irak i början av 90-talet samt bombningen av Serbien och Kosovo 1999.

Svenska soldater har på senare år inte deltagit i rent fredsframtvängande insatser. Det finns däremot ingenting som förhindrar regeringen att sätta in svensk trupp i fredsframtvängande insatser. I Finland finns exempelvis en lag som reglerar att finsk trupp inte får sättas in i fredsframtvängande insatser.

Vid SWEDINT anser man att både utbildningen och utvärderingen av denna numera fungerar mycket bra. Utvärdering genomförs både efter ut-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

·
Underbilaga 1 Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

bildningens slut och vid utlandsstyrkans hemkomst efter en avslutad missionsperiod.

Beslutsordningen

Pellnäs skriver att regeringen i sitt beslut att skicka svensk trupp till Kosovo inte klart uttalade varifrån medlen skulle hämtas. Detta fick till följd att ingen av de inblandade parterna ville ta initiativet och riskera att just deras budget belastades. Planeringen drog således ut på tiden. Att regeringen i detta skede inte gick in och avgjorde frågan anser Pellnäs beror på att man inte uppfattat frågans betydelse. Pellnäs skriver vidare att en lösning på detta problem skulle kunna vara att inrätta ett forum där liknande frågor tidigt kan hanteras och på så sätt formalisera processen för beslut om svensk trupp utomlands.

Vid tiden för den första Kosovobataljonen fanns en svensk snabbinsatsstyrka att sätta in i liknande situationer. Pellnäs skrev i sin rapport att det fortfarande var oklart varför denna snabbinsatsstyrka inte sattes in. I september 1996 föreslog regeringen att en snabbinsatsstyrka skulle skapas för att sättas in vid internationella fredsfrämjande insatser. Styrkan skulle kunna sättas in i ett krisområde 15 till 30 dagar efter ett regeringsbeslut. (prop. 1996/97:4). Den 1 juli 1998 stod snabbinsatsstyrkan Swerap (Swedish Rapid Reaction Unit) färdig. Den omfattade knappt 500 soldater, vilket är ungefär en halv bataljon. Delar av Swerap användes bl.a. till ammunitions- och minröjningsuppgifter i Västsahara sommaren 1998. Bo Pellnäs menar att det är oklart varför styrkan inte sattes in, men förklaringar har framförts som omfattar oenighet inom Regeringskansliet beträffande finansiering och osäkerhet från militärens sida om Sweraps kapacitet. I dag finns inte, enligt Försvarmakten, snabbinsatsstyrkan kvar. Den gick upp i den första svenska bataljonen i Kosovo 1999 och har efter detta inte återupprättats. Försvarmakten har dock upprättat så kallade beredskapskontrakt med viss personal för att kunna sätta in dessa i en fredsfrämjande styrka med kort varsel.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Underbilaga 1
Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 2 – Svenska insatser och åtaganden

I denna bilaga redovisas svenska fredsfrämjande insatser under 2001 samt svenska militära åtaganden.

A. Fredsfrämjande insatser 2001

Tabell I: Insatser med svenska civilpolis, oktober 2001

Missionsområde	Antal svenska deltagare	Insatsbeteckning
FN		
Bosnien	30	UNMIBH
Osttimor	10	UNTAET
Kongo	2	MONUC
Guatemala	1	MINUGUA
Västsahara	1	MINURSO
OSSE		
Kosovo	56	OSCE / UNMIK
Makedonien	2	
Jugoslavien	2	
Summa: 104		

Källa: Rikspolisstyrelsen

Tabell II: Räddningsverkets internationella hjälpinsatser år 2001

Område	Insattstyp	Pers.	Kostnad (mnkr)	Finansiär
Angola	Återuppbyggnad	2	7,6	EU
Bosnien	Återuppbyggnad	-	1	Swiss Disaster Relief
Guinea	Flyktinghjälp	1	0,3	Norska UD
Summa:		3	8,9	
El Salvador	Jordbävning	9	3,6	Sida
Indien	Jordbävning	14	4,5	Sida
Bosnien	Återuppbyggnad	1	27,9	Sida
Moçambique	Återuppbyggnad	1	2,3	Sida
Italien	Flyktinghjälp	1	-	Sida
Turkmenistan	Flyktinghjälp	6	9,1	Sida
Iran	Flyktinghjälp	1	-	Sida
Summa:		33	47,4	

Källa: Räddningsverket

Tabell III: Försvarsmaktens internationella insatser under första halvåret 2001 med militärobservatörer och annan icke beväpnad personal

	Svenska deltagare	Insatsbeteckning
Insatser genom FN:		
Israel, Libanon, Syrien, Jordanien och Egypten	11	UNTSO
Etiopien – Eritrea	8	UNMEE
Indien och Pakistan	8	UNMOGIP
Irak och Kuwait	5	UNIKOM
Georgien	5	UNOMIG
Sierra Leone	3	UNAMSIL
Kongo och angränsande stater	2	MONUC
Östtimor	2	UNTAET
Guatemala	1	MINUGUA
Kroatien och Montenegro	1	UNMOP
Afghanistan	1	UNSMA
Insatser genom EU:		
Kroatien, Bosnien, Jugoslavien, Albanien och FYROM	9	EUMM
Insatser genom OSSE:		
Georgien	2	OSCE
Insatser genom WEU:		
Kroatien	1	WEUDAM
Övrigt:		
Kambodja	7	CMAC/MDD
Demilitariserade zonen i Korea	5	NNSC
Summa:	71	

Källa: Försvarsmaktens delårsrapportering 2001

Insatsen med sju personer i Kambodja som leds av Försvarsmakten i samverkan med Sida är ett svenskt projekt med syfte att utveckla minhundsvksamheten i landet. Arbetet har pågått sedan 1997.

Insatsen NNSC (Neutral Nations Supervisory Commission) i den demilitariserade zonen mellan Nord- och Sydkorea består av svenska och schweiziska gränsobservatörer.

B. Svenska militära åtaganden

FN

FN:s styrkeregister UNSAS (UN Stand-by Arrangement System) omfattar militära, polisiära och civila komponenter från FN:s medlemsländer. Sverige har anmält ett antal militära förband till detta register. Dessa förband ska kunna sättas in 90 dagar efter ett beslut av FN.

Av dessa anmälda resurser har Sverige dessutom anmält vissa arméförband till FN:s snabbinsatsstyrka, SHIRBRIG (The Multinational UN Stand-by Forces High Readiness Brigade). Förbanden som anmäls till snabbinsatsstyrkan ska kunna sättas in 30 dagar efter ett beslut av FN. (Se tabell IV nedan).

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Underbilaga 2

Tabell IV: Svenska militära resurser anmälda till UNSAS och SHIRBRIG, december 2000

Antal anmälda personer till	UNSAS	SHIRBRIG
Armén		
Militärobservatörer	60	
Ledning, inkl. stabspersonal för civil-militär samverkan	50	50
Mekaniserad bataljon	900	900
Mekaniserad bataljon	910	
Ingenjörskompani	175	175
Militärpolis kompani	160	160
Flottan		
Sjöminröjningsförband	131	
Korvettförband	206	
Ubåtsförband	35	
Flygvapnet		
Spaningsflyg (4 st. AJS 37 Viggen)	230	
Spanings- och jaktflyg (8 st. Jas 39 Gripen)*	230	
Transportflyg (4 st. Tp 84)	66	
	526	-
Summa:	3 123	1 285

Källa: Regeringsbeslut 00-12-21

* Gripenplanen kan tas i bruk först år 2004.

De anmälda resurserna ska kunna tas i bruk från och med år 2003. Vissa enheter är dock redo att tas i bruk tidigare. Från och med år 2003 omfattar de till FN:s styrkeregister (UNSAS) anmälda resurserna 3 123 personer, varav 1 285 dessutom är anmälda till snabbinsatsstyrkan (SHIRBRIG).

Nordcaps

Sverige har sedan tidigare samarbetat med de nordiska länderna vad gäller den militära utbildningen av styrkor för FN:s fredsbevarande insatser. Detta samarbete bedrivs i organisationen Nordcaps (Nordic Co-ordinated Arrangementment for Military Peace Support). Länderna har med denna organisation delat på ansvaret för utbildningen av vissa personaltyper. Sverige ansvarar för utbildningen av stabsofficerare, Danmark utbildar militärpolis, Finland utbildar militärobservatörer och Norge utbildar underhållspersonal.

Länderna har dessutom anmält förband till gemensamma fredsfrämjande insatser. Den personal som Sverige har anmält är densamma som anmälts till FN:s styrkeregister UNSAS (se tabell IV ovan), förutom de 60 militärobservatörerna. Sverige har således anmält 3 063 personer i olika förband till samarbetet i Nordcaps.

EU:s krishanteringsförmåga

Vid Europeiska rådets möte i Köln 1999 beslutade medlemsstaterna att EU skulle bygga upp en förmåga att hantera kriser med militära och civila resurser. Vid mötet i Helsingfors senare samma år beslutades att medlemsstaterna gemensamt skulle kunna genomföra krishanteringsinsatser med upp till 60 000 soldater samt sjö- och flygstridskrafter. EU:s krishanteringsstyrkor

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Underbilaga 2

ska bygga på de resurser som medlemsstaterna anmäler till EU:s styrkeregister.

Vid en kapacitetskonferens i november år 2000 anmälde EU:s medlemsstater vilka förband man kunde delta med i den europeiska krishanteringsförmågan. Sverige anmälde vid detta tillfälle resurser som kunde tas i bruk från år 2003 (se tabell V nedan).

Tabell V: Svenska militära resurser anmälda till EU:s krishanteringsförmåga, november 2000

	Antal personer
Armén	
Ledning, inkl. Stabspersonal för civil-militär samverkan	50
Mekaniserad bataljon	900
Ingenjörskompani	175
Militärpolis kompani	160
	<i>1 285</i>
Flottan	
Sjöminröjningsförband	131
Korvettförband	206
Ubåtsförband	35
	<i>372</i>
Flygvapnet	
Spaningsflyg (4 st. AJS 37 Viggen)	230
Spanings- och jaktflyg (8 st. Jas 39 Gripen)*	230
Transportflyg (4 st. Tp 84)	66
	<i>526</i>
Summa:	2 183

Källa: Regeringsbeslut 00-11-09

* Gripenplanen kan tas i bruk först år 2004.

Från och med 2003 (med undantag för Gripenplanen) har Sverige således anmält förband omfattande 2 183 personer. De anmälda förbanden är i stor utsträckning desamma som anmäls till FN:s styrkeregister UNSAS, FN:s snabbinsatsstyrka SHIRBRIG och Nordcaps (se tabell IV ovan).

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Underbilaga 2

Innehållsförteckning

1	Genomförd granskning	1
2	Revisorernas överväganden och förslag samt remissinstansernas synpunkter	2
2.1	Utgångspunkter.....	2
2.2	Tydligare beslutsprocesser i Regeringskansliet	4
2.3	Bättre redovisning av freds- och hjälpinsatser genom Sida	6
2.4	Bättre resultatanalys genom tydligare anslagsindelning	8
2.5	Bättre samordning mellan civila och militära organisationer.....	10
2.6	Rekrytering och meritvärdering för freds- och hjälpinsatser	13
3	Revisorernas förslag	15
Bilaga		
Rapport 2001/02:9 Internationella freds- och hjälpinsatser		
	Förord	19
	Sammanfattning.....	21
1	Granskningen.....	25
1.1	Bakgrund	25
1.2	Definitioner.....	26
1.3	Inriktning	26
1.4	Granskningens disposition	27
2	Konfliktförebyggande verksamhet.....	29
2.1	Vad är konfliktförebyggande verksamhet?	29
2.2	Regeringens arbete med den konfliktförebyggande verksamheten	30
2.3	Sidas arbete med konfliktförebyggande verksamhet.....	33
2.4	Europeisk krishantering	33
2.5	Myndighetssamverkan	34
2.6	Iakttagelser.....	38
3	Civila fredsfrämjande insatser	39
3.1	Rikspolisstyrelsen	39
3.2	Övrig civil fredsfrämjande verksamhet.....	41
3.3	Internationellt bistånd	43
3.4	Hjälpinsatser	46
3.5	Iakttagelser.....	48
4	Försvarsmaktens fredsfrämjande insatser	49
4.1	Lagrum.....	49
4.2	Beredning av beslut	50
4.3	Finansiering	51
4.4	Genomförande	53
4.5	Svenska insatser.....	56
4.6	Svenska åtaganden.....	57
4.7	Rekrytering till utlandsstyrkan.....	58
4.8	Iakttagelser.....	60

5	Finansiering och styrning.....	62
5.1	Medel för fredsfrämjande insatser	62
5.2	Samordning av anslag till fredsfrämjande insatser	64
5.3	Civila insatser	66
5.4	Fredsfrämjande truppinsatser.....	71
5.5	Iakttagelser.....	76
6	Revisorernas överväganden	78
6.1	Utgångspunkter.....	78
6.2	Organisationen för de fredsfrämjande insatserna behöver bli bättre	79
	Referenser.....	83
	Bilaga 1 – De senaste årens utredningar rörande fredsfrämjande insatser och hjälpinsatser – förslag och åtgärder.....	86
	Bilaga 2 – Svenska insatser och åtaganden.....	101
	Innehållsförteckning	105

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .