

Svensk veteranpolitik

Ett ansvar för hela samhället

*Slutbetänkande av Veteranutredningen
Stockholm 2014*



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2014:27

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

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

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

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2014

ISBN 978-91-38-24106-6
ISSN 0375-250X

This is our calling.

*Those swept up by disaster, those who survive the most terrible events,
are often left with nothing.*

No family; no food; no medicines, no shelter; no job.

No ID or passport.

Nothing.

*Humanitarian workers help them get back on their feet. They help
restart their lives.*

*They are the face of the best that is within us, acting in solidarity with
those who are suffering.*

We know the work is dangerous.

Often, they go boldly where others fear to tread.

*Increasingly, they risk harassment and intimidation, kidnapping or
even death.*

Remarks at ceremony marking World Humanitarian Day
Secretary-General Ban Ki-moon,
UN Headquarters, 19 August 2010

Till statsrådet och chefen för Försvarsdepartementet

Regeringen beslutade den 8 december 2011 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utforma förslag till hur den frivilliga försvarsverksamheten kan utvidgas till att innefatta verksamhet till stöd för Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser (tjänstgörande personalen) och veteransoldater samt deras anhöriga (dir. 2011:103).

Chefen för Försvarsdepartementet förordnade samma dag riksdagsledamoten Allan Widman som särskild utredare.

Som sakkunnig förordnades fr.o.m. den 8 mars 2012 militärsakkunnige Carl van Duin, departementssekreteraren Marie Ericsson och departementsrådet Eva Hjortendal Hellman samt fr.o.m. den 8 oktober 2012 departementssekreteraren Katja Wahlsten.

Som experter förordnades fr.o.m. den 8 mars 2012 handläggaren Helena Brunner, numera generalsekreteraren John Fritsch, avdelningschefen Stefan Hallén, vice ordförande Barbro Isaksson, direktor Andreas Philipsson, generalsekreteraren Bengt Sandström och förbundsordföranden Bo Wranger samt fr.o.m. 8 oktober 2012 generaldirektören Lars Nylén och överstelöjtnanten (numera översten) Anders Stach. Som experter entledigades John Fritsch, Barbro Isaksson, Andreas Philipsson och Björn Sandström den 15 maj 2013. Som experter förordnades enhetschefen Tiina Heino och personalstrategen Cecilia Persson den 16 maj 2013. Som expert entledigades Cecilia Persson den 8 oktober 2013. Som experter förordnades rådgivaren i personalfrågor Sven Malmer och docenten i psykiatri Per-Olof Michel fr.o.m. den 9 oktober 2013. Som expert förordnades säkerhetsskyddschefen Kjell Rörström fr.o.m. den 2 februari 2014.

Juristen Thomas Wallander förordnades som sekreterare i utredningen fr.o.m. den 1 februari 2012. Jens G Pettersson förordnades som sekreterare fr.o.m. den 2 april 2012.

Den 23 augusti 2012 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till utredningen (dir. 2012:83). Samtidigt förlängdes utredningstiden. Den 5 december 2013 beslutade regeringen i tilläggsdirektiv till utredningen (dir. 2013:118) att förlänga utredningstiden.

Utredningen, som inledningsvis antog namnet Veteransoldatutredningen 2.0 (Fö 2011:03), har efter tilläggsdirektivet och det utvidgade uppdraget antagit namnet Veteranutredningen. Utredningen överlämnade delbetänkandet *Den svenska veteranpolitiken – Statligt bidrag till frivilliga organisationer som stödjer veteransoldater och anhöriga* (SOU 2013:8) i februari 2013. Veteranutredningen överlämnar härmed slutbetänkandet *Svensk veteranpolitik – ett ansvar för hela samhället* (SOU 2014:27).

Utredningens uppdrag är därmed slutfört.

Stockholm i april 2014

Allan Widman

/Thomas Wallander
Jens G Pettersson

Innehåll

Figur- och tabellförteckning	21
Förkortningar.....	23
Sammanfattning.....	25
Summary	37
1 Författningsförslag.....	49
1.1 Förslag till lag (0000:00) om civil personal i internationella insatser, m.m.	49
1.2 Förslag till förordning (0000:00) om civil personal vid internationella insatser, m.m.	54
1.3 Förslag till förordning (0000:00) med instruktion för Nationella veteranmyndigheten.....	56
1.4 Förslag till förordning (0000:00) om statsbidrag till organisationer som stöder enskilda som omfattas av lagen (0000:00) om civil personal vid internationella insatser, m.m.	59
2 Uppdraget m.m.....	63
2.1 Inledning.....	63
2.2 Bakgrund	64
2.2.1 Den svenska veteransoldatpolitiken	67
2.3 Veteranutredningens delbetänkande	68

2.4	Utredningens fortsatta arbete	69
2.5	Begrepp och avgränsning, m.m.....	74
2.5.1	Begreppet veteran, m.m.....	75
2.5.2	Nationell eller internationell insats.....	80
2.5.3	Internationell insats eller internationell verksamhet.....	81
2.5.4	Övriga avgränsningar, m.m.	87
2.6	Arbetets genomförande	89
2.7	Betänkandets disposition.....	91
3	Tidigare utredningar.....	93
3.1	Inledning.....	93
3.2	Internationell konflikthantering – att förbereda sig tillsammans (SOU 1999:29).....	93
3.3	Att verka för fred – ett gemensamt fredscentrum i Sverige (SOU 2000:74).....	97
3.4	Domare och åklagare i internationella insatser (Ds 2002:1).....	102
3.5	Svenskt rättsväsende i internationella uppdrag, m.m. (SOU 2009:76).....	104
3.6	En svensk veteranpolitik, del 1 (SOU 2007:77) och del 2 (SOU 2008:91) – Ansvaret för personalen före, under och efter internationella militära insatser	109
4	Veteranpolitik i andra länder	111
4.1	Inledning.....	111
4.2	Danmark	111
4.2.1	Beskrivning av veteranpolitiken	111
4.2.2	Stöd till veteraner och deras anhöriga.....	112
4.2.3	Lokalt anställd personal i insatsområdet	113
4.2.4	Organisation av det medicinska, psykologiska och sociala stödet, före, under och efter insatsen	113
4.2.5	Civil personal i civila insatser	114

4.3	Estland	115
4.3.1	Beskrivning av veteranpolitiken.....	115
4.3.2	Stöd till veteraner och deras anhöriga	115
4.3.3	Lokalt anställd personal i insatsområdet	115
4.3.4	Organisation av det medicinska, psykologiska och sociala stödet, före, under och efter insatsen.....	115
4.3.5	Civil personal i civila insatser.....	116
4.4	Finland	117
4.4.1	Beskrivning av veteranpolitiken.....	117
4.4.2	Stöd till veteraner och deras anhöriga	118
4.4.3	Lokalt anställd personal i insatsområdet	118
4.4.4	Organisation av det medicinska, psykologiska och sociala stödet, före, under och efter insatsen.....	118
4.4.5	Civil personal i civila insatser.....	119
4.5	Frankrike	120
4.5.1	Beskrivning av veteranpolitiken.....	120
4.5.2	Stöd till veteraner och deras anhöriga	120
4.5.3	Organisation av det medicinska, psykologiska och sociala stödet, före, under och efter insatsen.....	121
4.6	Israel.....	122
4.6.1	Beskrivning av veteranpolitiken.....	122
4.6.2	Stöd till veteraner och deras anhöriga	122
4.6.3	Organisation av det medicinska, psykologiska och sociala stödet, före, under och efter insatsen.....	123
4.7	Kanada	123
4.7.1	Beskrivning av veteranpolitiken.....	123
4.7.2	Stöd till veteraner och deras anhöriga	124
4.7.3	Organisation av det medicinska, psykologiska och sociala stödet, före, under och efter insatsen.....	125
4.8	Lettland.....	125
4.8.1	Beskrivning av veteranpolitiken.....	125
4.8.2	Stöd till veteraner och deras anhöriga	125
4.8.3	Lokalt anställd personal i insatsområdet	126
4.8.4	Organisation av det medicinska, psykologiska och sociala stödet, före, under och efter insatsen.....	126

4.9	Litauen	126
4.9.1	Beskrivning av veteranpolitiken	126
4.9.2	Stöd till veteraner och deras anhöriga.....	127
4.9.3	Lokalt anställd personal i insatsområdet	128
4.9.4	Organisation av det medicinska, psykologiska och sociala stödet, före, under och efter insatsen	128
4.10	Nederländerna	129
4.10.1	Beskrivning av veteranpolitiken	129
4.10.2	Stöd till veteraner och deras anhöriga.....	129
4.10.3	Organisation av det medicinska, psykologiska och sociala stödet, före, under och efter insatsen	130
4.11	Norge	131
4.11.1	Beskrivning av veteranpolitiken	131
4.11.2	Stöd till veteraner och deras anhöriga.....	131
4.11.3	Organisation av det medicinska, psykologiska och sociala stödet, före, under och efter insatsen	132
4.11.4	Civil personal i civila insatser	133
4.12	Polen	133
4.12.1	Beskrivning av veteranpolitiken	133
4.12.2	Stöd till veteraner och deras anhöriga.....	134
4.12.3	Organisation av det medicinska, psykologiska och sociala stödet, före, under och efter insatsen	134
4.13	Storbritannien.....	135
4.13.1	Beskrivning av veteranpolitiken	135
4.13.2	Stöd till veteraner och deras anhöriga.....	135
4.13.3	Lokalt anställd personal i insatsområdet	136
4.13.4	Organisation av det medicinska, psykologiska och sociala stödet, före, under och efter insatsen	136
4.13.5	Civil personal i civila insatser	138
4.14	Tyskland.....	138
4.14.1	Beskrivning av veteranpolitiken	138
4.14.2	Stöd till veteraner och deras anhöriga.....	138
4.14.3	Lokalt anställd personal i insatsområdet	139
4.14.4	Organisation av det medicinska, psykologiska och sociala stödet, före, under och efter insatsen	139
4.15	Nordefco.....	141

5	Internationell verksamhet.....	143
5.1	Inledning.....	143
5.2	Bakgrund	144
5.3	Den utrikespolitiska bakgrunden.....	145
5.3.1	Sveriges säkerhetspolitik	145
5.3.2	Vår syn på säkerhet.....	146
5.3.3	Säkerhet i samarbete	146
5.4	Politiska instrument som kan bidra till fred och säkerhet ..	147
5.4.1	Fredsbyggande och statsbyggande verksamhet	148
5.4.2	Det internationella samfundet i konflikt- och post-konfliktländer.....	149
5.5	Ökade globala humanitära behov, m.m.	149
5.6	Närmare om det humanitära biståndet.....	151
5.7	Fortsatt efterfrågan på svensk medverkan i internationell verksamhet	157
6	Internationella organisationer, m.m.....	159
6.1	Inledningen.....	159
6.2	Bakgrund	159
6.3	Internationella organisationer, m.m.	161
6.4	Förenta nationerna (FN).....	162
6.4.1	Allmänt.....	162
6.4.2	Samordning av humanitära insatser, m.m.	164
6.4.3	FN-organ i det humanitära arbetet.....	166
6.5	Europeiska unionen (EU)	169
6.5.1	Allmänt.....	169
6.5.2	EU:s humanitära bistånd.....	170
6.5.3	EU:s civilskydd	175
6.5.4	EU-kommissionens generaldirektorat för humanitärt bistånd (Echo).....	176

6.6	Nato	178
6.6.1	Allmänt	178
6.6.2	Partnerskap för fred (PFF)	178
6.6.3	Euroatlantiska partnerskapsrådet (EAPR).....	179
6.6.4	Civil beredskapsplanering inom EAPR/PFF	180
6.7	Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE).....	181
6.7.1	Allmänt	181
6.7.2	Verksamhet, m.m.	182
7	Svensk internationell verksamhet	185
7.1	Inledning.....	185
7.2	Den inrikespolitiska bakgrunden	185
7.2.1	Internationella insatser, m.m. – utgiftsområden	186
7.2.2	Nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet.....	186
7.2.3	Sveriges politik för global utveckling (PGU)	188
7.2.4	Policy för säkerhet och utveckling i svenskt utvecklingssamarbete.....	189
7.2.5	Policy för Sveriges humanitära bistånd 2010–2016...	191
7.3	De svenska internationella bidragen 2012	193
7.4	Politikens inriktning 2014	194
8	Svenska myndigheter	197
8.1	Inledning.....	197
8.2	Sammanställning över personal	197
8.3	Regeringen och regeringskansliet.....	202
8.4	Folke Bernadotteakademin (FBA).....	203
8.5	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)	214
8.6	Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida)...	229
8.7	Polisen.....	231

8.8	Kustbevakningen.....	236
8.9	Domstolsverket.....	239
8.10	Kriminalvården.....	241
8.11	Tullverket	243
8.12	Lantmäteriet	245
8.13	Försvarets radioanstalt.....	247
8.14	Försvvarshögskolan	248
8.15	Försvarets materielverk	250
8.16	Åklagarmyndigheten.....	251
8.17	Totalförsvarets forskningsinstitut	254
8.18	Migrationsverket.....	255
8.19	Folkhälsomyndigheten	261
9	Nationella resurser för kris- och katastrofinsatser, m.m. .	263
9.1	Inledning.....	263
9.2	Bakgrund	264
9.3	Det nationella ansvaret vid kris- och katastrofsituationer utomlands	266
9.3.1	Konsulära katastrofinsatser.....	266
9.3.2	Katastrofmedicin som en del av svenska insatser utomlands.....	268
9.4	Nationella aktörer vid kris- och katastrofinsatser	273
9.4.1	Regeringen, m.m.....	273
9.4.2	Centrala myndigheter.....	275
9.4.3	Svenska Nationella Ambulansflyget (SNAM)	280
9.4.4	Polisens ID-kommission.....	285

10	Veteranpolitiken – uppföljning och utvärdering	287
10.1	Inledning.....	288
10.2	Metod för uppföljning och utvärdering.....	290
10.2.1	Ekonomistyrningsverkets syn på uppföljning och utvärdering.....	294
10.2.2	Utredningens val av metod för uppföljning och utvärdering av veteransoldatpolitiken	295
10.3	Veteransoldatpolitikens mål	296
10.3.1	Kunskapen om fredsfrämjande verksamhet.....	297
10.3.2	Rekrytering	297
10.3.3	Insatsfrekvens	298
10.3.4	Vissa försäkrings- och ersättningsfrågor	298
10.3.5	Större skadeutfall.....	299
10.3.6	Medicinskt omhändertagande.....	299
10.3.7	Statens erkännande	300
10.3.8	Insatsen som merit.....	302
10.3.9	Organisationers roll, m.m.....	302
10.3.10	Veteranadministration.....	303
10.3.11	Veteranstatistik.....	306
10.4	Lagen (2010:449) om Försvarmaktens personal vid internationella militära insatser	306
10.4.1	Allmänt	306
10.4.2	Lagens tillämpningsområde	308
10.4.3	Anställningsform, arbetstid, arbetsmiljö m.m.....	308
10.4.4	Särskilt uppföljningsansvar	310
10.4.5	Information och vägledning	313
10.4.6	Stödåtgärder.....	314
10.4.7	Arbetskada m.m.....	318
10.4.8	Anhöriga – stöd och ersättning	319
10.4.9	Överklagande, m.m.	323
10.4.10	Övergångsbestämmelser	323
10.5	Övrigt inhämtat underlag, m.m.....	324
10.5.1	Generalläkarens tillsynsrapport, m.m.	325
10.5.2	Veteranpolitikens genomförande – enkätundersökning.....	330
10.5.3	Veteranerna och deras anhöriga om veteranpolitiken – enkätundersökning.....	332

10.5.4 Kunskapen om begreppet utlandsveteran – enkätundersökning	340
10.5.5 Stödet till veteranerna – enkätundersökning	342
10.6 Överväganden	344
11 Forskning på veteranområdet.....	353
11.1 Inledning.....	353
11.2 Bakgrund	354
11.3 Militär personal och veteransoldater, m.m.	356
11.3.1 Insatsrelaterad stress hos militära veteraner – en vetenskaplig litteraturöversikt	356
11.3.2 Militär utlandstjänst och självmord – en svensk populationsbaserad registerstudie	365
11.3.3 Militär utlandstjänst och självmord: en svensk populationsbaserad registerstudie – förekomsten av antidepressiva medel	366
11.3.4 Militär utlandstjänst och självmord: en svensk populationsbaserad registerstudie – om stridserfarenhet och psykisk ohälsa.....	367
11.3.5 Studie om Bosnienbataljonen BA02.....	368
11.3.6 18 år efter Bosnien – svenska veteraners psykiska hälsa och psykologiska utveckling.....	369
11.3.7 Övriga studier, m.m.....	369
11.4 Civila insatser	371
11.4.1 Insatsrelaterad stress hos civil personal – en vetenskaplig litteraturöversikt	371
11.5 Överväganden	377
12 Medicinsk kompetens på veteranområdet.....	379
12.1 Inledning.....	379
12.2 Problemområdet och avgränsningar	380
12.3 Bakgrund	382
12.4 Socialstyrelsens bedömning av tillgången på medicinsk specialistvård, m.m.....	386

12.5	Försvarsmaktens samarbete med Uppsala akademiska sjukhus (UAS).....	389
12.6	Rapporter och utredningar, m.m.....	392
12.6.1	Inledning.....	392
12.6.2	Om utmaningar i vården av personer med kronisk sjukdom	393
12.6.3	Vård och insatser vid depression och ångest - nationell utvärdering 2013	394
12.6.4	Nationella traumautredningen	395
12.7	Samarbetet mellan det danska försvaret och Rigshospitalet, Köpenhamn.....	395
12.8	Överväganden.....	397
13	Veteranstatistik	401
13.1	Inledning.....	401
13.2	Myndigheternas statistik.....	402
13.3	Det svenska statistiksystemet.....	406
13.3.1	Allmänt	406
13.3.2	Statistik för olika användningsområden	407
13.3.3	Hur tas statistik fram?	408
13.4	Regleringen av statistiken	409
13.4.1	Allmänt	409
13.4.2	Lagen (2001:99) om den officiella statistiken	410
13.4.3	Förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.....	412
13.4.4	SCB:s föreskrifter	413
13.5	Statistikansvariga myndigheter.....	414
13.6	Överväganden.....	414

14 Samverkan m.m.	419
14.1 Inledning.....	419
14.2 Dialog och överenskommelse	420
14.2.1 Bakgrund	420
14.2.2 Det civila samhället.....	420
14.2.3 Civilsamhällets delvis förändrade roll	421
14.2.4 Civilsamhällets mervärde	421
14.2.5 Politiken och arbetsätt	421
14.3 Överväganden	422
15 Statens erkännande	425
15.1 Beslutade och genomförda uttryck för statens erkännande	425
15.2 Överväganden	427
15.2.1 Statliga myndigheters erkänsla.....	428
15.2.2 Veterankort/Veteranmärke.....	429
15.2.3 Allmän flaggdag	429
15.2.4 Veterangudstjänst	429
15.2.5 En svensk veteranmarsch	430
16 En samlad och utvecklad veteranpolitik	433
16.1 Inledning.....	433
16.2 Utgångspunkter	434
16.3 Kunskap om fredsfrämjande verksamhet, m.m.....	437
16.4 Anställningsvillkor, m.m.	439
16.5 Rekrytering.....	441
16.6 Insatsfrekvens	442
16.7 Utbildning	445
16.8 Information	446
16.9 Behovet av stöd och uppföljning	446
16.9.1 Stöd och uppföljning.....	449
16.9.2 Stöd till anhöriga.....	453

16.10 Medicinsk omhändertagande.....	455
16.11 Statens erkännande.....	458
16.12 Insatsen som meritvärde.....	458
16.13 Frivilliga organisationer, särskilt veteran- och anhörigorganisationerna	460
16.14 Officiell veteranstatistik	462
16.15 En nationell veteranverksamhet	462
16.16 En ny lag med bestämmelser för myndigheternas civila personal i internationella insatser.....	463
17 En nationell veteranmyndighet.....	465
17.1 Inledning.....	466
17.2 Utgångspunkter.....	466
17.3 Överväganden.....	468
17.3.1 Krav på en nationell veteranorganisation	469
17.3.2 Uppgifter, m.m.....	469
17.3.3 En nationell veteranmyndighet bör inrättas.....	472
17.3.4 Ledningsform	475
17.3.5 Organisation m.m.	477
17.3.6 Myndighetens namn	477
17.3.7 Finansiering.....	478
17.3.8 Lokalisering, m.m.....	480
17.3.9 Plan för genomförande	481
18 Ny lag om civil personal vid internationella insatser, m.m.	483
18.1 Inledning.....	483
18.2 Utgångspunkter.....	484
18.3 En ny lag med bestämmelser för civil personal vid internationella insatser, m.m.	484
18.4 Lagens tillämpningsområde	484
18.5 Arbetsmiljö.....	485

18.6	Uppföljningsansvar.....	486
18.7	Stödåtgärder	487
18.8	Stöd och ersättning till anhöriga.....	487
18.9	Internationellt och lokalt anställd personal.....	488
18.10	Övergångsbestämmelser.....	489
19	Författningskommentar	491
19.1	Förslag till lag (0000:00) om civil personal i internationella insatser, m.m.	491
20	Konsekvensanalys	507
20.1	Verksamhetsmässiga konsekvenser	507
20.2	Ekonomiska konsekvenser.....	509
20.3	Administrativa konsekvenser	510
20.4	Övriga konsekvenser	511
	Referenser	513
Bilagor		
	Bilaga 1 Kommittédirektiv 2011:103.....	517
	Bilaga 2 Tilläggsdirektiv 2012:83.....	525
	Bilaga 3 Tilläggsdirektiv 2013:118.....	537
	Bilaga 4 Inbjudan till hearing.....	539
	Bilaga 5 Deltagare vid hearing	551
Publicerad i separat del		
	Bilaga 6 Insatsrelaterad stress hos militära veteraner – en vetenskaplig litteraturöversikt	
	Bilaga 7 Insatsrelaterad stress hos civil personal – en vetenskaplig litteraturöversikt	
	Bilaga 8 FOI MEMO Utvärdering av veteranpolitiken	

Figur- och Tabellförteckning

Figurförteckning

- Figur 8.1 Civil personal i freds, säkerhetsfrämjande och konfliktförebyggande insatser på världskarta
- Figur 10.1 Veteranenhetens organisation 1 januari 2014
- Figur 17.1 Förslag till organisation och bemanning av den Nationella veteranmyndigheten

Tabellförteckning

- Tabell 8.1 Sammanställning sorterad efter myndighet och insats för civil personal i freds, säkerhetsfrämjande och konfliktförebyggande insatser
- Tabell 8.2 Antalet grundläggande utbildningar vid Folke Bernadotteakademien
- Tabell 8.3 Antalet nomineringar, sekunderingar och årsarbetskrafter de tre senaste åren
- Tabell 8.4 Antal insatser per insatskategori från MSB 2011–2013
- Tabell 10.1 Hur väl känner du till vad en utlandsveteran är?
- Tabell 10.2 Vilken är din allmänna inställning till utlandsveteraner?
- Tabell 10.3 Hur väl tycker att följande påståenden stämmer in på gruppen utlandsveteraner?
- Tabell 10.4 Svenska folkets inställning till omhändertagandet av personer som tjänstgjort i utlandsinsatser

Förkortningar

DAC	Development Assistance Committee
DRR	Disaster Risk Reduction
EU	Europeiska Unionen
FN	Förenta Nationerna
GSFP	EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik
HR	Human Resources
ICT	Information and Communication Technology
ICRC	International Committee of the Red Cross
IHP	International Humanitarian Partnership
NGO	Non-Governmental Organization
OCHA	Office for Coordination of Humanitarian Affairs
OECD/DAC	Organization for Economic Cooperation and Delevopment/ Development Assistance Committee
OSSE	Organisationen för samarbete och säkerhet i Europa
PGU	Politiken för global utveckling
PTG	Positive Traumatic Growth
PTSD	Post-Traumatic Stress Disorder
Sida	Styrelsen for internationellt utvecklingsamarbete
SNAM	Svenska nationella ambulansflyget

SMKR	Sveriges Militära Kamratföreningars Riksförbund
SWIFT	Swedish International Fast Response
TiB	Tjänsteman i beredskap
UD	Utrikesdepartementet
UNDP	United Nations Development Programme
UNEP	United Nations Environment Programme
UNHABITAT	United Nations Human Settlements Programme
UNHAS	United Nations Humanitarian Air Service
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
Unicef	United Nations Children's Fund
UNMAS	United Nations Mine Action Service
UNWRA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East
USAR	Urban Search and Rescue
WASH	Water, Sanitation and Hygiene
WFP	World Food Programme

Sammanfattning

Veteranen och dennes anhöriga

Varje dag och året runt tjänstgör svenska kvinnor och män frivilligt på uppdrag av svenska folket (staten) i olika fredsfrämjande insatser, humanitära insatser samt bistånds- och utvecklingsinsatser runt om i världen. Insatserna görs för att skapa fred i konfliktområden, undsätta behövande och nödlidande människor i katastrofområden och hjälpa andra människor till ett tryggare och bättre liv genom olika bistånds- och utvecklingsinsatser. De kvinnor och män som sänds ut på dessa uppdrag är omsorgsfullt rekryterade för dessa uppdrag, som många gånger innebär stora personliga uppoffringar för den enskilde, men även för dennes anhöriga, särskilt barnen. Arbetet sker många gånger under riskfyllda och påfrestande förhållanden där den enskilde kan utsättas för stora risker att drabbas av fysiska och psykiska skador till följd av tjänstgöringen i insatsområdet. Erfarenheten visar att de allra flesta som återvänder hem efter tjänstgöringen har berikats och utvecklats som individer av de utmaningar som arbetet innebär. De cirka 60–70 000 svenska veteraner som under åren tjänstgjort i internationella insatser och verksamheter utgör i många avseenden en resursstark grupp som med kunskaper och erfarenheter bidrar på olika sätt i vårt samhälle. Samtidigt visar forskningen och erfarenheten att ett mindre antal kvinnor och män drabbas av olika fysiska och psykiska besvär och skador till följd av de många gånger mycket farliga, svåra och komplexa förhållanden som råder i tjänstgöringsområdet. I några fall skadas den enskilde särskilt svårt. Även anhöriga, särskilt barnen, gör uppoffringar och utsätts för påfrestning när en make/maka/partner/förälder/barn sänds ut till konflikt- och katastrofområden.

Uppdraget

Riksdagen beslutade 2010 om en svensk veteranpolitik. Denna innebär att svenska folket (staten) visar erkänsla för veteranens och de anhörigas insatser samtidigt som veteranen ges ett förstärkt socialrättsligt skydd i samband med tjänstgöringen i olika internationella insatser. Även de anhöriga ges stöd.

Veteranutredningen har nu haft i uppdrag att dels följa upp och utvärdera genomförandet hittills av den svenska veteranpolitiken och veteransoldatlagstiftningen, dels bedöma om den behöver utvecklas vidare, bland annat om det finns behov av en veteranlagstiftning som även omfattar civila som tjänstgjort i internationella insatser eller annan riskfylld och påfrestande verksamhet. Även sådan personal skulle kunna betraktas som veteraner, och därmed vid behov komma i åtnjutande av samhällets särskilda stödåtgärder. Utgångspunkten är att alla veteraner, både civila och militära, bör tillförsäkras ett anpassat och ändamålsenligt stöd före, under och efter tjänstgöring i en internationell insats eller verksamhet.

Utgångspunkter

En grundläggande förutsättning för att stödet till veteranerna och deras anhöriga ska motsvara de risker och påfrestningar som deltagandet i internationella insatser och verksamheter innebär är att statsmakterna gemensamt är beredda att samverka kring en veteranpolitisk målsättning. I andra länder har veteranpolitiska reformer genomförts tillsammans av olika berörda departement. Detta ökar genomslaget för förbättringarna och blir ett exempel för de olika myndigheter som finns under olika departement och som har det närmare ansvaret för verksamheten.

Motsvarande breda engagemang krävs även i Sverige för att en samlad och utvecklad veteranpolitik, som berör flera departement och myndigheter, ska bli trovärdig, accepterad och få genomslag i samhället i stort.

Kunskaperna om veteranernas, inklusive veteransoldaternas, och deras anhörigas situation och reaktioner blir hela tiden större. Behovet av ytterligare kunskap på området är dock alltjämt stort och ny forskning på området ger hela tiden ny kunskap. En framgångsrik veteranpolitik beror av att den anpassas till ny kunskap och en ständigt pågående utveckling.

Sverige deltar – förutom i fredsfrämjande verksamhet – även i internationella humanitära insatser, bistånds- och utvecklingsinsatser, katastrof- och räddningsinsatser samt hälso- och sjukvårdsinsatser på olika platser världen. I arbetet med att forma den samlade och utvecklade framtida veteranpolitiken har motsvarande särskilda behov som veteransoldaterna och deras anhöriga har, kunnat identifieras hos civilt anställda (veteraner) som genomför internationella insatser eller verksamhet och deras anhöriga.

Före insats är behovet av information stort både för den anställde och dennes anhöriga, inte minst bland dem som ska tjänstgöra för första gången. Den anställde och dennes anhöriga har även behov av att kunna ha kontakt med varandra också under själva insatsen utomlands. Vetskapen om att man kan komma i kontakt med varandra om något inträffar, i insatsområdet eller hemma, betyder mycket för den anställde och dennes anhöriga.

Efter insats är uppföljningen av den anställde av stor betydelse. Att kunna identifiera en enskild som drabbats av fysisk eller psykisk ohälsa under insatsen är en grundläggande förutsättning för att erbjuda relevanta stödåtgärder och kunna hjälpa den enskilde tillbaka till sin normala livssituation. Det är också av stor betydelse hur tillgängliga och väl utformade stödåtgärderna är.

Kedjan av information, kontakt, stöd, och uppföljning utgör grundläggande beståndsdelar i en samlad och trovärdig veteranpolitik till stöd för den anställde och dennes anhöriga. Därför är förberedelserna för personalen inför en insats, stödet under och stöd och uppföljning efter insatsen grundläggande för att Sverige ska ta sitt ansvar för berörd personal. Detta förutsätter att verksamheten grundas på en sammanhängande, trovärdig och allmänt accepterad personalpolitik. Denna politik måste täcka alla delar i kedjan från det att en insats initieras till långt efter att den avslutats. En sådan personalpolitik måste också omfatta alla som berörs av insatsen.

En utgångspunkt i arbetet med att utforma förslag till en samlad och utvecklad veteranpolitik till att omfatta även civila som tjänstgjort i olika insatser har varit att denna ska – på motsvarande sätt som i dag gäller för Försvarmaktens personal – grundas på en samhällets helhetssyn som inkluderar kunskapsspridning, rekrytering av personalen, utbildning och förberedelser inför insatsen, stöd och åtgärder under insatsen, stöd och uppföljning efter insatsen samt eventuell rehabilitering för en enskild som skadats. Också stödet

till de anhöriga, särskilt barnen, utgör en viktig del i denna helhets-syn.

En annan utgångspunkt har varit att bedöma – på motsvarande sätt som vid införandet av veteransoldatpolitiken – hur samhället som helhet kan medverka i genomförandet av en samlad och utvecklade veteranpolitik. Utgångspunkten är på motsvarande sätt att den myndighet eller organisation som från ett samlat samhälls-perspektiv är mest lämpad också bör ansvara för åtgärden.

Den samlade och utvecklade veteranpolitik som utredningen föreslår ska genomföras innebär att följande åtgärder bör vidtas i syfte att stärka stödet till alla veteraner, både civila och militära, före, under och efter en internationell insats. Till grund för förslagen ligger även erfarenheterna från uppföljningen och utvärderingen av den hittills genomförda veteransoldatpolitiken.

Uppföljning och utvärdering av veteransoldatpolitiken

Utredningens uppföljning och utvärdering av veteransoldatpolitiken visar att de av riksdagen och regeringen beslutade målen och delmålen till övervägande delen har uppnåtts.

En veteranlagstiftning som omfattar Försvarsmaktens personal, såväl militära som civila, vid internationella militära insatser har införts, en för alla civila och militära veteraner gemensam Veteran-dag har fastställts till den 29 maj och ett Veteranmonument har uppförts på Kungliga Djurgården i Stockholm.

Uppföljningen och utvärderingen visar samtidigt att det finns kvarstående brister och utmaningar i genomförandet av veteransoldatpolitiken.

Utvärderingen visar att kunskapen i samhället om internationella militära insatser och veteranpolitiken är bristfällig, vilket negativt påverkar förutsättningarna för att ge veteraner fullgott stöd, uppföljning och rehabilitering.

Vidare framkommer av uppföljningen och utvärderingen att det har funnits brister i Försvarsmaktens organisation och arbete med att stödja och följa upp veteransoldater.

Försvarsmakten har inte heller genomfört någon större samverkansövning med andra aktörer i händelse av ett större skadefall i insatsområdet.

Det finns även brister i samverkan mellan olika myndigheter, kommuner och landsting i stödet till och vården av skadade veteran-soldater.

Av uppföljningen framkommer att Försvarsmakten alltså saknar veteranstatistik vilket försvårar för myndigheten och andra berörda aktörer att få kunskap om utvecklingen av veteransoldaternas hälsotillstånd och livssituation. Bristen på veteranstatistik försvårar även för forskningen på veteranområdet.

Sammantaget påverkar angivna brister samhällets förutsättningar och förmåga att dels kunna ge veteranerna och deras anhöriga tillräcklig erkänsla för de uppoffringar som de gör för svenska folket (staten), dels den vård och omsorg som en skadad veteran ska erhålla och det stöd som dennes anhöriga är berättigade till.

Utredningen föreslår därför att följande åtgärder vidtas för att åtgärda identifierade brister och problem, och därigenom stärka och utveckla veteransoldatpolitiken.

Staten, bl.a. genom Försvarsmakten, och andra berörda aktörer, bör vidta åtgärder för att öka kunskapen i samhället om internationella militära insatser och om veteransoldatpolitiken.

Försvarsmakten måste säkerställa att personalen över tiden får erforderligt stöd före, under och efter insatsen. Myndigheten bör löpande utvärdera organisation och verksamhet för att säkerställa att personal med fysiska och psykiska besvär identifieras och följs upp samt ges erforderligt stöd. Myndigheten bör även vidta åtgärder för att medverka till att skadade veteraner ges erforderlig vård och omsorg av de aktörer som har ansvaret för detta. I detta ligger att vidta åtgärder för att uppnå en effektivare samverkan mellan berörda aktörer, t.ex. mellan myndigheter, kommuner, landsting samt frivilliga veteran- och anhörigorganisationer.

Vidare föreslår utredningen att Försvarsmakten, och även andra berörda anställningsmyndigheter, ska föra officiell veteranstatistik i syfte att öka kunskapen om veteransoldaternas hälsotillstånd och livssituation samt ge forskningen bättre förutsättningar på veteranområdet.

Förslag på övriga åtgärder för att utveckla veteranpolitikens olika delar

Kunskapen om internationella insatser och verksamheter måste öka

Det är angeläget att det finns en bred kunskap om de internationella insatser och verksamheter på olika områden som Sverige deltar i. En ökad kunskap om dessa insatser och verksamheter har betydelse av flera skäl. Det kommer att ses som en naturlig del i den svenska vardagen att hjälpa utsatta människor på olika håll i världen. Kunskapen i samhället om dessa insatser och verksamheter och vad de innebär i form av risker och påfrestningar för personalen måste öka för att en samlad och utvecklad veteranpolitik ska fullt ut få genomslag. Såväl statsmakterna som myndigheterna har ett ansvar för att verka för detta. Det kommer då att finnas en bättre grund i samhället för att kunna lämna stöd till veteranerna och deras anhöriga. Med en fördjupad kunskap kommer det att finnas ett större och tydligare stöd för den utsända personalen i såväl det vardagliga arbetet som när incidenter inträffar, och när t.ex. oriktig kritik riktas mot insatsen eller enskilda individer.

Utredningen anser att en breddad och fördjupad kunskap om internationella insatser och verksamheter i samhället bidrar till att öka förståelsen för denna verksamhet. Om insikterna i vad dessa syftar till och på vilket sätt de genomförs ökar, stärks också förståelsen för den verklighet den utsända personalen lever i under insattiden och har att bemästra när han eller hon kommer hem igen. När syftet med olika internationella insatser och verksamheter är förankrad hos befolkningen blir insatserna och verksamheten en angelägenhet som på ett positivt sätt engagerar och berör. Då kan den utsända personalen känna det stöd för uppgiften som är nödvändigt. Dessa aspekter är – enligt utredningens mening – en viktig del i den samlade veteranpolitiken.

Utredningen föreslår därför ett antal åtgärder som ska öka kunskapen i samhället om dels internationella insatser och verksamheter som Sverige deltar i, dels om veteranpolitiken och dess syften och genomförande.

Förbättrad rekrytering

Forskningen visar på vikten av att endast personer med rätt kompetens och personliga förutsättningar för tjänstgöring i riskfyllda och komplexa internationella insatser rekryteras till sådana insatser. Anställningsmyndigheterna måste fortsätta att utveckla kvaliteten i rekryteringen till internationella insatser och i detta arbete säkerställa att de nya resultaten från forskningen och gjorda erfarenheter från andra berörda aktörer och länder tas tillvara i rekryteringsarbetet.

Insatsfrekvens

För att minska risken för att personalen drabbas av ohälsa och minska den sociala belastningen bör alla anställningsmyndigheter ha riktlinjer som anger den enskildes insatsfrekvens. Riktlinjerna bör grundas på resultaten från forskningen och gjorda erfarenheter från andra aktörer och i andra länder.

Medicinskt omhändertagande

Anställningsmyndigheten har ansvar för att de som deltar i internationella insatser ges rätt förberedelser inför en insats, att de får nödvändigt stöd under insatsen och att de tas om hand efter insatsen. Detta gäller också stöd vid krissituationer under uppdraget och tillgång till adekvat sjukvård i samband med olycksfall eller våldshandlingar som personalen utsätts för. Anställningsmyndigheten måste även säkerställa tillgången på adekvat sjukvård i insatsområdet och medicinsk evakuering av personal som är i behov av sådan.

Planering för större skadefall

Det ska finnas en övergripande nationell planering om ett större skadefall på grund av en olycka eller annan allvarlig händelse inträffar i insatsområdet och ordinarie nationella resurser, t.ex. nationella stödstyrkan, inte är tillräckligt för att stödja verksamheten. Även respektive anställningsmyndighet ska ha planering och öva för att hantera dessa situationer.

Ansvar för stöd och uppföljning

Anställningsmyndigheternas stöd och uppföljande verksamhet ska förstärkas. Anställningsmyndigheten ska – på motsvarande sätt som i dag gäller för Forsvarsmakten – lämna stöd till tidigare tjänstgörande som är i behov av det till följd av tjänstgöringen, oavsett om den enskilde är anställd eller har lämnat anställningen i myndigheten. Myndigheten ska aktivt följa upp om en anställd har fått fysiska eller psykiska besvär till följd av tjänstgöringen. Denna verksamhet ska bedrivas aktivt och innefatta en personlig kontakt med den anställde efter tjänstgöringen i en internationell insats, om detta inte är uppenbart obehövt eller omöjligt att genomföra.

Anställningsmyndighetens särskilda uppföljningsansvar ska gälla under fem år för anställda som tjänstgjort i internationella insatser eller verksamheter av riskfylld eller påfrestande karaktär.

Anställningsmyndigheten ska även ha ett ansvar för att kunna lämna extra hjälp eller vägledning till en enskild veteran i särskilt svåra fall som kräver omfattande åtgärder och resurser. Därefter ska myndigheten ha ett kvarstående, men mer begränsat uppföljningsansvar. Det innebär att myndigheten vid behov ska ge stöd till anställda som drabbats av fysiska eller psykiska besvär även efter den angivna femårsperioden. Ansvaret för stöd till anställda som skadats till följd av tjänstgöring i en internationell insats eller verksamhet är således inte tidsbegränsat. I stället ska stödåtgärderna pågå så länge behovet består och åtgärderna framstår som skäligena.

Förslaget innebär samtidigt att ordinarie aktörer inte fräntas det ansvar som följer av bland annat socialförsäkringslagstiftningen. Föreslagna åtgärder innebär att alla veteraner, såväl civila som militära, erhåller samma stöd och uppföljning före, under och efter tjänstgöringen i en internationell insats eller verksamhet.

Anhöriga – stöd och ersättning

De anhöriga till den anställde gör också uppoffringar och är delaktiga i den internationella insatsen eller verksamheten. Anhöriga kan behöva stöd och hjälp med anledning av att en närstående tjänstgör i ett insatsområde eller i en verksamhet långt borta.

Utredningen föreslår att anställningsmyndigheten ska – på motsvarande sätt som i dag gäller för Forsvarsmakten – tillhandahålla stöd i form av information till anhöriga till den som tjänstgör i en

internationell insats eller verksamhet. Anställningsmyndigheten ska vidare ha en sammanhållen planering för sitt arbete med anhöriga i stort. Viss ersättning ska i – likhet med vad som gäller enligt lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser – kunna ges till anhöriga till sådan personal. Sådan ersättning ska i särskilda fall kunna utges även om den anställda inte förolyckats eller skadats så att sjukhusvård krävs.

Utredningen föreslår vidare att det ska finnas en kontaktperson inom myndigheten som ska stödja och vägleda en anhörig i olika frågor med anknytning till tjänstgöringen. Stöd och hjälp ska därför inte bara kunna påräknas när den anställda skadas eller förolyckas utan även i vissa andra situationer.

Statens erkännande

Deltagande i internationella insatser eller verksamheter är ett viktigt instrument för Sveriges säkerhetspolitiska ambition att bidra till fred, säkerhet och utveckling. Statens erkännande av personal, såväl civil som militär, som deltar och deltagit i en internationell insats eller verksamhet, många gånger under riskfyllda och påfrestande förhållanden, ska vara tydligt.

Ett gemensamt monument till minne av svenska veteraner har uppförts på Kungliga Djurgården i Stockholm. Den 29 maj är redan en årlig minnesdag, gemensam för alla svenska veteraner. Försvarsmakten medaljerar sedan lång tid tillbaka personal som tjänstgjort i internationella militära insatser och medaljerar sedan 2011 en enskild som skadats under tjänstgöringen.

Statens erkännande av civila veteraner som tjänstgjort i en internationell insats eller verksamhet kommer till viss del redan till uttryck genom att Veteranmonumentet har uppförts och genom Veterandagen den 29 maj. Statens erkänsla bör dock öka genom att berörda anställningsmyndigheter bör överväga att – på motsvarande sätt som Försvarsmakten – ta fram en medalj och medaljera personal som tjänstgjort i internationella insatser eller verksamhet som präglas av särskilda risker och påfrestningar. Respektive anställningsmyndighet bör vara den instans som utformar de närmare bestämmelserna om den egna medaljen.

En veterangudstjänst bör hållas första söndagen i september varje år i Slottskyrkan i Stockholm. En särskild veteranmarsch bör antas. Den 29 maj föreslås bli allmän flaggdag och benämnas Sveriges Veterandag.

Insatsen som meritvärde

Den föreslagna nationella veteranmyndigheten och anställningsmyndigheterna bör verka för att tjänstgöring i internationell insats eller verksamhet får ökad tyngd i meritvärderingen genom informations- och kunskapsspridning om vad arbete i internationella insatser och verksamheter vanligen innebär i form av ökad kompetens och skicklighet hos den enskilde arbetstagaren.

Frivilliga organisationer, särskilt veteran- och anhörigorganisationer

Frivilliga organisationer, särskilt veteran- och anhörigorganisationerna, har en särskild betydelse i arbetet med att stödja veteranerna och deras anhöriga. För den enskilde är det t.ex. ofta lättare att vända sig till en sådan organisation för att få stöd.

Försvarsmakten och andra anställningsmyndigheter bör därför fortsätta att utveckla samarbetet med frivilliga organisationer och även involvera fler sådana organisationer i veteranarbetet.

Officiell veteranstatistik

Veteranstatistiken ligger till grund för kunskap om utvecklingen av veteranernas hälsotillstånd och livssituation samt till stöd för forskningen på veteranområdet. Officiell veteranstatistik finns också i många andra länder.

Officiell svensk veteranstatistik bör därför införas. Anställningsmyndigheten föreslås bli statistikansvarig myndighet och den föreslagna nationella veteranmyndigheten få det samlade nationella ansvaret för veteranstatistiken.

En nationell veteranmyndighet

För att stärka och utveckla veteransfrågorna bör en nationell veteranmyndighet inrättas. Den nationella veteranmyndigheten ska bland annat ha ett övergripande och sammanhållande nationellt ansvar för veteranfrågor, ta fram en nationell handlingsplan för veteranfrågor, arbeta strategiskt med samordning av myndighetsövergripande veteranfrågor, ansvara för nationell kunskapsuppbyggnad och

erfarenhetsspridning i veteranfrågor, administrera en samlad officiell veteranstatistik, vara rådgivande och samordna arbetet i veteran- och anhörigfrågor mellan berörda myndigheter, kommuner, landsting och frivilliga organisationer, särskilt veteran- och anhörigorganisationer. Veteranmyndigheten ska även kunna lämna information och vägledning till andra berörda myndigheter, landsting, kommuner och frivilliga organisationer samt till enskilda veteraner och anhöriga i särskilda fall. Vid myndigheten ska även finnas en uppdragsfinansierad enhet som kan ge råd, stöd och vägledning samt samordna ärenden där veteranen skadats särskilt svårt och där det finns behov av den nationella veteranmyndighetens särskilda kompetens i veteranfrågor.

Internationellt samarbete

Många andra länder har lång erfarenhet av arbetet med veteran- och anhörigfrågor. Erfarenheterna från arbetet i dessa frågor i andra länder ska tillvaratas i större utsträckning. Det nordiska samarbetet i veteran- och anhörigfrågor bör utvecklas, bland annat bör övervägas att etablera ett samarbete med den norska veteranverksamheten i *Bæreia* och på sikt utveckla motsvarande verksamhet i Sverige. Vidare bör erfarenheterna från den danska modellen med ett utvecklat samarbete mellan den danska försvarsmakten och Rigshospitalet i Köpenhamn tas tillvara i en utvecklad svensk veteranpolitik.

En ny lag med bestämmelser för anställningsmyndigheternas civila personal i internationella insatser m.m.

Utredningen föreslår att en ny lag om civil personal vid internationella insatser eller verksamheter som präglas av risker och påfrestning införs. I lagen finns bestämmelser som i stora delar motsvarar vad som i dag gäller enligt lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser. Genom denna lag tillförsäkras civila statligt anställda ett ökat stöd och skydd i samband med tjänstgöring i internationella insatser eller verksamhet av riskfylld eller påfrestande karaktär.

Veteranpolitiken ett gemensamt ansvar för hela Sverige

Genom den föreslagna lagstiftningen och utredningens övriga förslag utvecklas veteranpolitiken till en samlad nationell veteranpolitik som omfattar alla veteraner i Sverige, såväl civila som militära, och som berör hela samhället. Den samlade och utvecklade veteranpolitiken är därigenom också ett gemensamt ansvar för hela Sverige.

Summary

Veterans and their families

Every day and all year round, Swedish women and men voluntarily serve the Swedish people (the State) on various peace support missions, humanitarian interventions and aid and development initiatives around the world. These initiatives are undertaken to create peace in areas affected by conflict, to rescue people in need and distress in the wake of disasters and to help others achieve a safer and better life through various forms of aid and development assistance. The women and men sent on these missions are recruited carefully as their duties often require great personal sacrifices, not just by the individual themselves, but also by their family, especially their children. The work often takes place in dangerous, demanding circumstances, where the individual might be at great risk of physical and psychological injury as a result of their service. Experience has shown that most of those who return home after having served found that the challenges they faced in their work enriched and developed them as individuals. The c. 60–70 000 Swedish veterans who have served on international missions and operations over the years are, in many respects, a group with huge resources, whose knowledge and experience makes various contributions to our society. At the same time, research and experience show that a smaller number of women and men suffer from various physical and psychological problems and injuries as a result of the often very dangerous, difficult and complex conditions in the areas where they served. In some cases, the individual has been severely injured. The family, especially the children, also have to make great sacrifices and are subject to strain when a husband/wife/partner/parent/child is sent to areas affected by conflict or disaster.

The commission

In 2010, the Riksdag decreed a Swedish veterans policy. This means that the Swedish people (the State) demonstrate their gratitude for the efforts of the veterans and their families, while the veterans are granted increased protection by social legislation in connection to their service in various international missions. Support is also provided to the families.

The Commission of Inquiry on Veterans is tasked partly with following up and evaluating the implementation thus far of the Swedish veterans policy and the veteran soldier legislation and partly with assessing whether these need to be developed further, e.g. whether there is a need for veteran legislation that also covers civilians who have served on international missions or other dangerous and stressful operations. These personnel could also be regarded as veterans, and thereby be entitled to society's special support measures, as required. The basic premiss is that all veterans, civilian and military alike, should be guaranteed individualised and appropriate support before, during and after their service on an international mission or operation.

Basic premisses

One fundamental prerequisite that would allow the support provided to veterans and their families to correspond to the risks and stresses resulting from participation in international missions and operations is that all the governmental authorities are willing to collaborate on a collective veterans policy goal. In other countries, veterans policy reforms have been implemented together with the various ministries affected. This increases the impact of the improvements and sets an example for the various governmental agencies answering to different ministries and that are directly responsible for these activities.

There is also a need in Sweden for a corresponding widespread commitment in order for a coordinated, well-developed veterans policy that affects several ministries and governmental agencies to become credible and accepted and have an impact on society in general.

Knowledge about the situation and the reactions of veterans, veteran soldiers and their families is growing steadily. However, there is still a great need for further knowledge about this area and

research in this field is constantly yielding new information. A successful veterans policy depends on it being adapted to new knowledge and continuous development.

Other than peacekeeping missions, Sweden also participates in international humanitarian interventions, aid and development initiatives, disaster and rescue missions and healthcare interventions in various places around the world. In the work to shape the coordinated, well-developed future veterans policy, corresponding specific needs to those of veteran soldiers and their families have been identified in civilian personnel (veterans) who undertake international missions or operations and in their families.

Prior to the mission, both the personnel and their families have a great need of information, not least those who are serving for the first time. The personnel and their families also need to be able to contact one another while the mission itself is ongoing. Knowing that it is possible to contact one another should something happen, in the field or at home, means a lot to the personnel and their families.

Follow-up of the personnel subsequent to the mission is very important. The ability to identify an individual affected by physical or psychological ill-health during the mission is fundamental in order to offer relevant support measures and to help the individual get back to normal. The availability and structure of the support measures are also of great importance.

This chain – information, support, contact and follow-up – forms the basis of a coordinated and credible veterans policy in support of personnel and their families. For this reason, the preparations for personnel prior to a mission, the support provided during the mission and the support and follow-up subsequent to the mission are fundamental if Sweden is to assume its responsibility for the personnel affected. This is dependent on operations being based in a coherent, credible and generally recognised personnel policy. Such a policy must cover all links in the chain, from the initiation of a mission to long after it has been completed. It must also encompass all those affected by the mission.

One basic premiss in the work to shape proposals for a coordinated, well-developed veterans policy so that it also encompasses civilians who have served in different missions has been for this policy – as is currently the case for the Swedish Armed Forces' personnel – to be based on a socially holistic perspective that includes dissemination of knowledge, recruitment of personnel,

training and preparation prior to the mission, support and actions during the mission and subsequent support and follow-up, as well as rehabilitation of any individuals who may have been injured. The support provided to the family, especially children, is also an important part of this holistic perspective.

Another basic premiss has been to assess – in a similar way as prior to the introduction of the veteran soldier policy – how society as a whole can contribute to the implementation of a coordinated, well-developed veterans policy. Accordingly, the basic premiss is that the governmental agency or organisation that is, from an overall societal perspective, the most suitable for the task should be in charge of the initiative.

If, as proposed by the commission of inquiry, a coordinated, well-developed veterans policy is to be implemented, the following measures should be taken in order to increase the support provided to all veterans – civilian and military alike – before, during and after an international mission. These suggestions are also based on experience from the follow-up and evaluation of the veteran soldier policy implemented thus far.

Follow-up and evaluation of the veteran *soldier* policy

The commission of inquiry's follow-up and evaluation of the veteran *soldier* policy indicates that a predominate majority of the goals and interim goals set by the Riksdag and Government for this policy have been achieved.

Veterans legislation has been introduced that covers all of the Swedish Armed Forces' personnel – both military and civilian – involved in international military interventions, a joint veterans' day for all civilian and military veterans has been established on 29 May and a veterans' memorial has been erected at the Royal Djurgården in Stockholm.

At the same time, the follow-up and evaluation indicate that there deficiencies and challenges remain in the implementation of the veteran soldier policy.

The evaluation shows a lack of public awareness of international military interventions and the veterans policy, which has a negative impact on the chances of providing veterans with adequate support, follow-up and rehabilitation.

Furthermore, the follow-up and evaluation indicated that there have been deficiencies in the Swedish Armed Forces' organisational

structure and work to support and monitor veteran soldiers. The Swedish Armed Forces has also not conducted any large-scale collaboration exercises involving other participants for the event of major casualties in the mission area.

There are also clear deficiencies in the collaboration between various governmental agencies, municipalities and county councils when it comes to the support and care provided to injured veterans.

From the follow-up, it is clear that the Swedish Armed Forces still has no statistics on veterans, which makes it more difficult for this agency and others affected to learn how the health and living situations of veteran soldiers are progressing. The lack of statistics on veterans also makes research into the subject more difficult.

All in all, the deficiencies stated affect society's likelihood of and ability to provide veterans and their families with sufficient gratitude for the sacrifices they have made for the Swedish people (the State) and the healthcare that injured veterans must receive and the support their families are entitled to.

Consequently, the commission of inquiry proposes the following measures be taken in order to remedy the deficiencies and problems identified, and thus reinforce and improve the veterans policy.

The State, through the Swedish Armed Forces and other organisations affected, should take action to increase public awareness of international military interventions and the veterans policy.

The Swedish Armed Forces should make sure that its personnel receive the support needed before, during and after the mission. It should continuously evaluate its organisational structure and operations to ensure that personnel with physical and psychological problems are identified and monitored, and given the support they need. It should also take action to ensure that injured veterans are provided with the required health and social care from those agencies responsible. This also includes measures that aim to improve the effectiveness of the collaboration between those affected, for example between authorities, municipalities, county councils and voluntary organisations for veterans and their families.

Furthermore, the commission of inquiry suggests that the Swedish Armed Forces and the other public employers involved should keep official veteran statistics in order to learn more about the veterans' health and life situations, and to give researchers better data with which to investigate the subject of veterans.

Proposed measures to improve the different parts of the veterans policy

Knowledge about international missions and operations must improve

It is of vital importance that there is widespread knowledge about the international missions in which Sweden participates in different areas. Increased knowledge about these operations is important for several reasons. Helping people in need in various parts of the world will come to be seen as a natural part of everyday Swedish life. The knowledge amongst society as a whole about these missions and operations, as well as about what they entail in terms of risks and stress for the personnel involved, must increase in order for a coordinated, well-developed veterans policy to achieve its full impact. Governmental authorities and other government agencies have a responsibility to contribute to ensuring this takes place. There will then be a better societal foundation from which to provide support to the veterans and their families. More in-depth knowledge will also entail greater and more definitive support for overseas personnel, not only in their day-to-day work, but also in the event of an incident and when, for example, undue criticism is directed at the mission or an individual.

The commission of inquiry has come to the conclusion that a more widespread and in-depth knowledge amongst society about international missions and operations would contribute to improving understanding of these activities. Increasing the level of insight into the purposes and implementation of these activities will also increase the understanding of the reality in which the overseas personnel live and of what they have to overcome when they return home. When the purpose of various international missions and operations has been firmly established among the general public, they can become involved in and affected by those missions and operations in a positive way. The overseas personnel can then feel that they have the support necessary to complete their task. According to the commission of inquiry, these aspects are an important part of the coordinated veterans policy.

Consequently, the commission of inquiry proposes a number of measures to increase the knowledge among society about international missions and operations in which Sweden participates on the one hand, and about the veterans policy, its goals and implementation on the other.

Improved recruitment

Research has shown the importance of recruiting only those with the appropriate expertise and personal circumstances to serve as part of dangerous, complex international missions. Public employers must continue to improve the quality of recruitment to international missions, and ensure that new results from research and the past experience of other organisations and countries involved in this work are taken into account in the recruitment efforts.

Mission frequency

To reduce the risk of personnel suffering ill-health and to reduce the social stresses, all public employers should have guidelines that set out the mission frequency allowed for individual employees. These guidelines should be based on the results of research and the past experience of other organisations and countries.

Medical care

The public employer is responsible for ensuring that those who participate in international missions are appropriately prepared for those missions, that they receive the necessary support during those missions, and that they are taken care of afterwards. The same applies to emergency situations during the mission, and access to adequate healthcare in conjunction with accidents or acts of violence that their personnel are exposed to. The public employer must also ensure access to adequate healthcare in the field or medical evacuation of personnel in need of such care.

Planning in the event of major casualties

There must be an overall national plan in the event of major casualties resulting from an accident or another serious incident in the field and where regular national resources such as the Swedish Response Team are not sufficient to support the operation. Each individual public employer must also have a plan for dealing with such situations and conduct exercises using this plan.

Responsibility for support and follow-up

The support and follow-up provided by public employers must be reinforced. The public employer must – as is currently the case for the Swedish Armed Forces – provide support to those who have previously served in need of support as a result of their service, regardless of whether the person is still employed by the agency in question. The governmental agency must actively follow up on whether its employees have any physical or psychological problems resulting from their service. This follow-up must be an active effort and include personal contact with employees subsequent to their service as part of an international mission, if this is not evidently unnecessary or impossible.

The specific responsibility of the public employer to follow-up will apply for five years with regard to employees who have served as part of international missions or operations of a dangerous or stressful nature.

The public employer will also be responsible for providing extra help or guidance to an individual veteran in particularly difficult cases that require extensive measures and resources. Thereafter, the agency will have a permanent, but more limited responsibility for follow-up. This means that the agency will provide support, when needed, to employees suffering from physical or psychological problems after the stated five-year period has elapsed. Therefore, the responsibility to support employees who have been injured as a result of their service as part of an international mission or operation has no time limit. The supportive measures will instead continue as long as they are required and the measures appear reasonable.

At the same time, this proposal means that regular actors are not exempt from their responsibilities pursuant to, for example, the social security legislation. The proposed measures would mean that all veterans, civilian and military alike, receive the same support and follow-up before, during and after their service as part of an international mission or operation.

Family – support and compensation

The employee's family also make sacrifices and take part in the international mission or operation. The whole family may need support when one member is serving in the field far away.

The commission of inquiry proposes that the public employer must – as is currently the case for the Swedish Armed Forces – provide support in the form of information to the families those serving as part of an international mission or operation. Furthermore, the public employer must have a coherent plan for its work with families in general. Specific compensation – similar to that pursuant to the Act (2010:449) on Swedish Armed Forces Personnel in International Military Operations – will be payable to the families of such personnel. It will be possible, in special cases, to pay this type of compensation even if the employee has not been killed or injured severely enough to require hospitalisation.

The commission of inquiry also suggests that there should be a contact person within the governmental agency to support and guide family members in various issues connected to the service. Therefore, support and assistance should be available, not only in the event that the employee is injured or killed, but also in certain other situations.

The State's gratitude

Participation in international missions or operations is an important instrument for Sweden's security policy aim of contributing to peace, security and development. The State's gratitude to the civilian and military personnel who participate, and have participated, in international missions or operations, often in dangerous and stressful conditions, must be unequivocal.

A monument has been erected in memory of all Swedish veterans at the Royal Djurgården in Stockholm, and 29 May is already an annual day of remembrance for all Swedish veterans. The Swedish Armed Forces has a long tradition of awarding medals to personnel serving as part of international missions, and since 2011 there is a medal for individuals who have been injured while serving.

The State's gratitude to civilian veterans who have served as part of international missions or operations is, to some extent, already expressed through the veterans' memorial and the veterans' day of 29 May. However, the State's gratitude should go even further, and the public employers involved should consider the creation of a medal to reward personnel who have served as part of particularly dangerous or stressful international missions or operations, in the same way as the Swedish Armed Forces. These medals would, amongst other things, constitute recognition of the danger and the

stress that personnel subject themselves to, and where the individual may come to pay a high personal price. Each public employer should individually set out more detailed regulations regarding their recognition of veterans.

A veterans' church service should be held in the Royal Chapel in Stockholm on the first Sunday of September each year. A special veterans' march should be adopted and 29 May declared an official Swedish flagday.

The mission as a merit

The proposed national veterans' authority and the public employers should strive to give service as part of international missions or operations more weight as merits, by disseminating information and knowledge about what work as part of an international mission or operation entails for the individual employee in terms of increased expertise and skills.

Voluntary organisations, particularly veterans' and family organisations

Voluntary organisations, veterans' and family organisations in particular, have a special role to play in the work to support veterans and their families. For the individual it is often easier to turn to one of these organisations for help.

The Swedish Armed Forces and other public employers should therefore continue to develop their collaboration with voluntary organisations, and also involve more such organisations in the work with veterans.

Official veteran statistics

Veteran statistics form the basis of knowledge concerning the development of veterans' health and living situations, and also support veteran research. Official veteran statistics are also available in many other countries.

Official veteran statistics should therefore be introduced in Sweden. It is proposed that each public employer be responsible for keeping these statistics and the proposed national veterans' authority would have the overall national responsibility for veteran statistics.

A national veterans' agency

To promote and develop veteran issues, a national veteran agency should be established. This national veterans' agency will, among other things, have an overall and coordinating responsibility for national veterans' issues, develop a national action plan for veterans' issues, work strategically with the coordination of veterans' issues that concern all the governmental agencies, be responsible for national knowledge development and dissemination of experience concerning veterans' issues, administer the combined official veteran statistics, have an advisory capacity and coordinate the work with veterans' and family issues between the agencies, municipalities, county councils and voluntary organisations affected, particularly veterans' and family organisations. The veteran's agency will also be able to provide information and guidance to other affected agencies, municipalities, county councils and voluntary organisations and, in special cases, to individual veterans and families. The agency should also have a commission-funded unit that can provide advice, support and guidance, and coordinate cases where the veteran has been severely injured and where there is a need for the national veteran's agency's particular expertise in veterans' issues.

International collaboration

Many other countries have a lengthy experience of working with matters relating to veterans and their families. This experience from other countries should be taken advantage of to a greater extent. Nordic collaboration in veterans' and family issues should be developed, which includes, amongst other things, considering the establishment of a collaboration with the Norwegian veteran organisation in *Bæveia* and, in the long term, develop an equivalent organisation in Sweden. Furthermore, experience from the Danish model, involving a well-developed collaboration between the Danish Armed Forces and Rigshospitalet, should be utilised in developing Swedish veterans policy.

A new law containing provisions for the civilian personnel of public employers in international missions etc.

The commission of inquiry proposes the introduction of a new law concerning publicly-employed civilian personnel taking part in dangerous and stressful international missions and operations. This law contains provisions that essentially correspond to what is currently valid according to the Act (2010:449) on Swedish Armed Forces Personnel in International Military Operations. This law would guarantee civilian government employees increased support and protection in conjunction with their service as part of dangerous or stressful international missions or operations.

The veterans policy is the collective responsibility of everyone in Sweden

The proposed legislation and the other suggestions made by the commission of inquiry will develop the veterans policy into a coordinated national veterans policy that covers all veterans in Sweden, both civilian and military and affects society as a whole. The coordinated, well-developed veterans policy is thereby also the collective responsibility of everyone in Sweden.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag (0000:00) om civil personal i internationella insatser, m.m.

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens tillämpningsområde

1 § Denna lag ska tillämpas på anställda i en myndighet vid tjänstgöring i en internationell insats. Sådan myndighet benämns i denna lag för anställningsmyndighet.

Denna lag ska tillämpas även på anställda i en myndighet vid tjänstgöring i internationell verksamhet som inte omfattas av första stycket om tjänstgöringen äger rum under riskfyllda eller påfrestande förhållanden i verksamhetsområdet (internationell verksamhet).

På den som är internationellt eller lokalt anställd av anställningsmyndigheten i en insats enligt första stycket eller verksamhet enligt andra stycket får endast 12–14 §§ tillämpas.

I lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser finns särskilda bestämmelser som gäller den myndighetens personal vid internationella militära insatser.

Arbetsmiljö

2 § I fråga om anställningsmyndighetens arbetsmiljöansvar i en internationell insats ska följande bestämmelser i arbetsmiljölagen (1977:1160) tillämpas i insats- eller verksamhetsområdet, om inte anställnings- eller tjänstgöringsförhållandena hindrar detta:

- 2 kap. 1–8 §§,
- 3 kap. 1–4 §§, 7 g § första och andra styckena samt 12 §,
- 6 kap. 1–6 §§, 6 a § första stycket första och andra meningarna och andra stycket samt 8 och 9 §§.

Särskilt uppföljningsansvar

3 § Anställningsmyndigheten ska utreda om personal som tjänstgjort i en internationell insats och som omfattas av denna lag har fått fysiska eller psykiska besvär till följd av tjänstgöringen i insats- eller verksamhetsområdet.

Utredningen enligt första stycket ska ha den form och den omfattning som motiveras av förhållandena under tjänstgöringen i insats- eller verksamhetsområdet. Utredningen ska innefatta personlig kontakt, om detta inte kan anses uppenbart obehövligt eller inte kan genomföras.

Anställningsmyndighetens ansvar enligt första stycket kvarstår under fem år efter det att tjänstgöringen i insats- eller verksamhetsområdet avslutats.

4 § Anställningsmyndigheten ska vid utredning enligt 3 § bistå den enskilde med information och vägledning. Detta gäller även efter den tid som anges i 3 § tredje stycket.

Stödåtgärder

5 § Om någon drabbas av fysiska eller psykiska besvär under tjänstgöring i insats- eller verksamhetsområdet eller vid resa till eller från sådan tjänstgöring ska anställningsmyndigheten i samråd med den skadade utreda behovet av och vid behov lämna stöd till den enskilde för att bidra till att stärka dennes möjlighet att

1. återfå full arbetsförmåga, eller
2. försörja sig genom förvärvsarbete.

Anställningsmyndigheten ska ge den enskilde lämplig arbetsutbildning inom ramen för myndighetens verksamhet, om det är möjligt.

Om besvären kan antas leda till bestående funktionshinder eller annars är av allvarlig art, ska myndigheten stödja och bistå den enskilde så att hans eller hennes möjlighet att leva ett aktivt och självständigt liv stärks.

6 § I de fall där besvär som avses i 5 § första stycket föranleder behov av tillgång till lämplig yrkesutbildning eller fortbildning för den enskilde i syfte att stärka dennes förvärvsförmåga, ska anställ-

ningsmyndigheten ge ekonomiskt stöd till sådan utbildning eller utbildning som förlängs till följd av besvären.

Anställningsmyndigheten ska också ge ekonomiskt stöd till andra åtgärder som främjar den enskildes återgång till arbetslivet samt till anskaffande av hjälpmedel som han eller hon behöver.

7 § Stöd enligt 5 § första stycket och 6 § ska ges endast om det inte ska tillhandahållas av någon annan till följd av andra bestämmelser och i den utsträckning som det framstår som skäligt med hänsyn till besvären samt omständigheterna i övrigt.

8 § Vid fullgörandet av de uppgifter som avses i 5 och 6 §§ ska anställningsmyndigheten samarbeta med andra berörda myndigheter och organisationer.

9 § Anställningsmyndighetens ansvar enligt 5 och 6 §§ innebär ingen inskränkning i det ansvar som den skadades arbetsgivare har enligt 3 kap. 2 a § och 3 § andra stycket arbetsmiljölagen (1977:1160) samt 30 kap. socialförsäkringsbalken.

Om en annan arbetsgivare har vidtagit stödåtgärder ska anställningsmyndighetens stödåtgärder enligt 5 och 6 §§ samordnas med dessa.

Stöd till anhöriga

10 § Anställningsmyndigheten ska tillhandahålla stöd i form av information till anhöriga till anställda som tjänstgör i en internationell insats eller internationell verksamhet. Myndigheten ska vidare ha en sammanhållen planering för sitt arbete med anhöriga i sin helhet.

11 § Om den som tjänstgör i en internationell insats eller internationell verksamhet skadas så att han eller hon behöver sjukhusvård eller förolyckas, ska anställningsmyndigheten efter ansökan av den anhörige ersätta denne för skäligt antal resor till den skadade eller förolyckade samt uppehälle och tidsspillan vid sådan resa på samma grunder som gäller i fråga om ersättning av allmänna medel till vittnen.

I fall som avses i första stycket ska anställningsmyndigheten efter ansökan ge skäligt bidrag till kostnader för psykosocialt stöd till anhöriga som är i behov av det om det framstår som skäligt med

hänsyn till omständigheterna i övrigt. Myndigheten får även i övrigt ge sådant bidrag om det finns särskilda skäl för det.

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

Stöd till internationellt och lokalt anställd personal

12 § Om någon som är internationellt eller lokalt anställd i verksamhet som anges 1 § första eller andra stycket drabbas av fysiska eller psykiska besvär till följd av tjänstgöring i insatsområdet eller i den internationella verksamheten får anställningsmyndigheten i samråd med den skadade utreda behovet av och vid behov lämna stöd till den enskilde för att bidra till att stärka dennes möjlighet att

1. återfå full arbetsförmåga, eller
2. försörja sig genom förvärvsarbete.

Om besvären kan antas leda till bestående funktionshinder eller annars är av allvarlig art, får myndigheten stödja och bistå den enskilde så att hans eller hennes möjlighet att leva ett aktivt och självständigt liv stärks.

13 § I de fall där besvär som avses i 12 § första stycket föranleder behov av tillgång till lämplig yrkesutbildning eller fortbildning för den enskilde i syfte att stärka dennes förvärvsförmåga, får anställningsmyndigheten ge ekonomiskt stöd till sådan utbildning eller utbildning som förlängs till följd av besvären.

Anställningsmyndigheten får också ge ekonomiskt stöd till andra åtgärder som främjar den enskildes återgång till arbetslivet samt till anskaffande av hjälpmedel som han eller hon behöver.

14 § Anställningsmyndigheten får vid tillämpning av 12 och 13 §§ även utge ekonomisk ersättning till anhöriga enligt 11 § denna lag.

Överklagande

15 § Anställningsmyndighetens beslut enligt 5 och 6 får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den

2. Den nya lagen tillämpas även i fråga om anställda och tidigare anställda i en anställningsmyndighet som anges i 1 § och som skadats vid en internationell insats eller internationell verksamhet före lagens ikraftträdande.

Ersättning enligt 11 § andra stycket för kostnader som uppkommit av annan anledning än i samband med att en närstående för-olyckats eller skadats så svårt att sjukhusvård krävs, betalas dock endast för kostnader som har uppkommit efter ikraftträdandet.

Bestämmelserna i 12–14 §§ får endast tillämpas om besvären eller skadan inträffat efter lagens ikraftträdande.

1.2 Förslag till förordning (0000:00) om civil personal vid internationella insatser, m.m.

Regeringen föreskriver följande.

Tillämpningsområde

1 § Förordningen ansluter till lagen (0000:00) om civil personal vid internationella insatser, m.m.

2 § Förordningen tillämpas på den som omfattas av lagen (0000:00) om civil personal vid internationella insatser, m.m.

Anställningsfrågor

3 § Avtal om skyldighet att tjänstgöra i en internationell insats eller internationell verksamhet som omfattas av lagen (0000:00) om civil personal vid internationella insatser, m.m. ska framgå av ett skriftligt anställningsbevis.

Av anställningsmyndigheten beslut om tjänstgöring i en internationell insats eller internationell verksamhet som omfattas av lagen (0000:00) om civil personal vid internationella insatser, m.m. ska skriftligen framgå att lagen är tillämplig på tjänstgöringen.

Uppföljande verksamhet

4 § I anställningsmyndighetens särskilda uppföljningsansvar enligt 3 och 4 §§ lagen (0000:00) om civil personal vid internationella insatser, m.m. ingår att utse en kontaktperson inom myndigheten till den som drabbats av fysiska eller psykiska besvär under sin tjänstgöring i insatsen eller verksamheten. Kontaktpersonen ska informera och vägleda den drabbade.

Anställningsmyndigheten ska vidare inom ramen för detta ansvar erbjuda särskild vägledning till dem som blivit svårt skadade vid tjänstgöring i en internationell insats eller internationell verksamhet och till följd av sina besvär har ett omfattande hjälpbehov.

Vid sådan sjukdom eller skada till följd av tjänstgöringen som medför nedsatt arbetsförmåga har den skadade rätt att vara fortsatt

anställd under rehabiliteringstiden med anställningsförmåner som följer av lag eller kollektivavtal. Denna rätt gäller fram till dess att rehabiliteringen avslutats.

Stöd till anhöriga

5 § Anställningsmyndigheten ska inom ramen för sin sammanhållna planering av arbetet med anhöriga enligt 10 § lagen (0000:00) om civil personal vid internationella insatser, m.m. ha en handlingsplan för arbetet med anhörig- och familjefrågor.

Anställningsmyndigheten ska utse en kontaktperson för anhöriga till den som tjänstgör i en internationell militär insats.

Överklagande

6 § I 22 a § förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om överklagande hos allmän förvaltningsdomstol. Beslut enligt denna förordning får dock inte överklagas.

Bemyndigande

7 § Anställningsmyndigheten får meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av denna förordning.

Övergångsbestämmelser

Denna förordning träder i kraft den

1.3 Förslag till förordning (0000:00) med instruktion för Nationella veteranmyndigheten

Regeringen föreskriver följande.

Allmänna uppgifter

1 § Nationella veteranmyndigheten ska verka för att målen i veteranpolitiken uppnås samt genom kunskapsuppbyggnad och kunskaps-spridning främja kunskapen om veteranfrågor i samhället.

2 § Nationella veteranmyndigheten ska

- ha ett övergripande och sammanhållande nationellt ansvar för veteranfrågor
- ha en nationell handlingsplan för veteranfrågor
- arbeta strategiskt med myndighetsöverskridande veteranfrågor
- ansvara för kunskapsuppbyggnad och kunskaps-spridning i veteranfrågor
- lämna råd och vägledning i veteranfrågor
- med utgångspunkt i veteranpolitikens målområden utvärdera insatser och metoder inom veteranarbetet
- bevaka och initiera forskning samt metod- och utvecklings-arbete på veteranområdet
- förse regeringen och statliga myndigheter med kunskaps- och beslutsunderlag inom veteranområdet
- identifiera, analysera och förmedla för veteranområdet relevant kunskap till berörda i myndigheter, kommuner, landsting, frivilliga organisationer och andra berörda samhällssektorer

Särskilda uppgifter

3 § Nationella veteranmyndigheten ansvarar särskilt för att

- analysera utvecklingen av veteranernas hälsotillstånd och livs-situation
- sammanställa officiell statistik inom veteranområdet och främja tillgång till sådan statistik

– bidra till utvecklingen av metodik inom veteranområdet och metoder för att beakta veteranaspekter i konsekvensbedömningar och uppföljningar

– vara samordnande myndighet för att uppnå mål för veteranpolitiken som regeringen har fastställt

– verka för att detta mål nås genom att sammanställa och sprida evidensbaserade kunskaper som skapar förutsättningar för genomförande av veteranpolitiken till myndigheter kommuner, landsting och andra berörda aktörer

4 § Nationella veteranmyndigheten ansvarar särskilt för att myndigheter som har anställt personal för tjänstgöring enligt lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser eller enligt lagen (0000:00) om civil personal vid tjänstgöring i internationella insatser, m.m. får stöd i frågor på veteranområdet. Stöd får lämnas även till kommuner, landsting, frivilliga organisationer och andra aktörer med personal i internationella insatser och internationell verksamhet.

Nationella veteranmyndigheten ska på uppdrag av anställningsmyndigheten lämna särskild rådgivning och stöd i samband med utredning enligt 6–8 §§ lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser eller 3–5 §§ lagen (0000:00) om lagen (0000:00) om civil personal vid internationella insatser, m.m.

Nationella veteranmyndigheten får när särskilda skäl föreligger lämna råd och vägledning till enskilda veteraner och anhöriga.

5 § Nationella veteranmyndigheten får inom sakområdet åta sig att utföra uppdrag åt andra myndigheter samt åt kommuner, landsting och enskilda.

6 § Nationella veteranmyndigheten får utöver vad som följer av 4 och 5 §§ och om verksamheten i övrigt medger det utföra uppdrag inom eller utom landet,

Ledning

7 § Nationella veteranmyndigheten leds av en styrelse.

8 § Styrelsen består av högst sju ledamöter.

Anställningar

9 § Generaldirektören är myndighetschef.

Vetenskapligt råd

10 § Vid myndigheten ska finnas ett vetenskapligt råd med högst fem ledamöter.

Personalansvarsnämnd

11 § Vid Nationella veteranmyndigheten ska det finnas en personalansvarsnämnd.

Tillämpligheten av vissa förordningar

12 § Nationella veteranmyndigheten ska tillämpa personalföreträdarförordningen (1987:1101).

Avgifter

13 § Nationella veteranmyndigheten får ta ut avgifter för uppdrag som myndigheten åtar sig enligt 4–6 §§.

Myndigheten får meddela föreskrifter om avgifternas storlek.

1.4 Förslag till förordning (0000:00) om statsbidrag till organisationer som stöder enskilda som omfattas av lagen (0000:00) om civil personal vid internationella insatser, m.m.

Regeringen föreskriver följande.

Tillämpningsområde och syfte

1 § I denna förordning finns bestämmelser om statsbidrag till frivilliga organisationer som stöder enskilda som omfattas av lagen (0000:00) om civil personal vid internationella insatser, m.m.

2 § Statsbidraget till organisationer enligt denna förordning syftar till att främja verksamhet som stöder en enskild som är anställd i en myndighet, och som omfattas av lagen (0000:00) om civil personal vid internationella insatser, m.m., samt anhöriga till den denne.

Handläggningen av statsbidraget

3 § Beslut om statsbidrag enligt denna förordning fattas av anställningsmyndigheten, som också betalar ut bidraget. Ett beslut om bidrag får förenas med villkor. Bidrag enligt denna förordning betalas ut i form av organisationsbidrag och verksamhetsbidrag.

4 § Statsbidrag enligt denna förordning får lämnas, i mån av tillgång på medel, till en organisation som

1. är en juridisk person,
2. bedriver frivilligt arbete inom det område som anges i 2 §,
3. är rikstäckande och vars verksamhet riktar sig till utövare på regional eller lokal nivå eller som bedriver verksamhet av riksintresse,
4. har antagit stadgar och är demokratiskt uppbyggd,
5. har bedrivit verksamhet inom det område som anges i 2 § under minst två år,
6. i sin verksamhet respekterar demokratins idéer, inklusive jämställdhet och förbud mot diskriminering eller strävan efter att åstadkomma jämställdhet mellan män och kvinnor,

7. styr sin verksamhet mot fastställda mål och förväntade resultat och har fastställt en plan, för en period om två år eller mer, som beskriver dels vilka aktiviteter organisationen planerar att genomföra till stöd för det som anges i 2 §, dels hur arbetet kommer att följas upp, och

8. kan dokumentera sin verksamhet genom fastställda verksamhets- och revisionsberättelser.

Statsbidrag får även lämnas till organisationer som inte uppfyller det villkor som anges i första stycket 5, om det finns särskilda skäl för det. Vid en sådan prövning ska det särskilt beaktas vilka behov som finns inom det område där organisationen är verksam eller om verksamheten har riksintresse.

Bidrag får inte lämnas till en organisation som har skulder för svenska skatter eller avgifter hos Kronofogdemyndigheten eller som är i likvidation eller försatt i konkurs.

5 § En ansökan om bidrag enligt denna förordning ska vara skriftlig och ges in till anställningsmyndigheten. Anställningsmyndigheten får meddela närmare föreskrifter om ansökans utformning och om när en ansökan ska göras.

6 § En ansökan om organisationsbidrag och verksamhetsbidrag ska innehålla

1. den sökande organisationens stadgar,
2. handlingar som visar vem eller vilka som har rätt att företräda organisationen,
3. verksamhets- och förvaltningsberättelse, balans- och resultaträkning samt revisionsberättelser för närmast föregående räkenskapsår, och
4. årlig budget för den verksamhet som ansökan avser och uppgifter om sökta och beviljade bidrag.

7 § En ansökan som avser verksamhetsbidrag ska, utöver det som följer av 6 §, även innehålla uppgifter om vilka aktiviteter som ansökan avser och vad som är målet med dessa aktiviteter.

8 § Sökanden ska lämna de handlingar och uppgifter till anställningsmyndigheten som myndigheten begär för att kunna pröva ansökan.

9 § En sökande som inte lämnar de handlingar eller uppgifter som följer av 5–8 §§ ska ges möjlighet att komplettera ansökan inom en

viss tid. Om sökanden inte följer en uppmaning att komplettera ansökan, får anställningsmyndigheten pröva den i befintligt skick.

Redovisning

10 § En organisation som har tagit emot bidrag är skyldig att lämna sådan ekonomisk och annan redovisning som anställningsmyndigheten begär.

En revisor ska granska redovisningen. Revisorns rapport över granskningen ska bifogas redovisningen. Om det bidrag som tagits emot uppgått till minst fem prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken, ska granskningen göras av en auktoriserad eller godkänd revisor.

En organisation som har tagit emot bidrag är skyldig att på begäran av anställningsmyndigheten lämna de uppgifter som myndigheten behöver för att granska redovisningen. Anställningsmyndigheten ska i sin årsredovisning lämna en samlad redovisning av vilka organisationer som har fått bidrag och med vilka belopp.

Återbetalning och återkrav

11 § Mottagaren av bidrag enligt denna förordning är återbetalningsskyldig om

1. mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på annat sätt har orsakat att bidraget lämnats felaktigt eller med för högt belopp,

2. bidraget av något annat skäl har lämnats felaktigt eller med för högt belopp,

3. bidraget helt eller delvis inte har utnyttjats eller inte har använts för det ändamål det beviljats för,

4. mottagaren inte har lämnat en redovisning som krävs enligt 10 §, eller

5. mottagaren inte har följt villkor i beslutet om bidrag.

12 § Om en bidragsmottagare är återbetalningsskyldig enligt 11 § ska anställningsmyndigheten besluta att helt eller delvis kräva tillbaka bidraget.

Om det finns särskilda skäl får anställningsmyndigheten besluta att sätta ned återkravet helt eller delvis.

Bemyndiganden

13 § Anställningsmyndigheten får meddela föreskrifter om verkställigheten av denna förordning.

Överklagande

14 § Anställningsmyndighetens beslut enligt denna förordning får inte överklagas.

2 Uppdraget m.m.

2.1 Inledning

Veteranutredningen har i uppdrag att göra en bred översyn av veteranpolitiken, som efter beslut av riksdagen och regeringen infördes den 1 januari 2011. Genom veteranpolitiken har en rad olika åtgärder vidtagit för att stödja svenska kvinnor och män, och deras anhöriga, som på statens uppdrag tjänstgör eller som har tjänstgjort i olika internationella insatser eller internationella verksamheter runt om i världen.

Varje dag och året runt tjänstgör svenska kvinnor och män frivilligt på uppdrag av svenska folket (staten) i olika fredsfrämjande insatser, humanitära insatser samt bistånds- och utvecklingsinsatser runt om i världen. Insatserna görs för att skapa fred i konfliktområden, undsätta behövande och nödlidande människor i katastrofområden och hjälpa andra människor till ett tryggare och bättre liv genom olika bistånds- och utvecklingsinsatser.

Uppdragen innebär många gånger stora personliga uppoffringar för den enskilde, men även för dennes anhöriga, särskilt barnen. Arbetet sker många gånger under riskfyllda och påfrestande förhållanden där den enskilde kan utsättas för stora risker att drabbas av fysiska och psykiska skador till följd av tjänstgöringen i insatsområdet.

De cirka 60–70 000 svenska veteraner som under åren tjänstgjort i internationella insatser och verksamheter utgör i många avseenden en resursstark grupp som med kunskaper och erfarenheter bidrar på olika sätt i vårt samhälle. Erfarenheten visar att de allra flesta som återvänder hem efter tjänstgöringen har berikats och utvecklats som individer av de utmaningar som arbetet inneburit. Samtidigt visar forskningen och erfarenheten att ett mindre antal kvinnor och män drabbas av olika fysiska och psykiska besvär och skador till följd av de många gånger mycket farliga, svåra och komplexa för-

hållanden som råder i tjänstgöringsområdet. I några fall skadas den enskilde särskilt svårt. Även anhöriga, särskilt barnen, gör uppoffringar och utsätts för påfrestning när en make/maka/partner/förälder/barn sänds ut till konflikt- och katastrofområden.

2.2 Bakgrund

Utgångspunkter, m.m.

Svenska värden och intressen

Sverige värnar sina grundläggande värden och intressen både hemma och utomlands. Med grundläggande värden avses demokrati, rättsstat samt mänskliga fri- och rättigheter. Grundläggande intressen består i att upprätthålla och säkra Sveriges välstånd, trygghet och säkerhet. En världsordning med sin grund i folkrätten, för att uppnå fred, frihet och försoning, samt ett stabilt och förutsägbart närområde, är svenska intressen. Demokrati och mänskliga rättigheter är fundamentala drivkrafter för frihet och fred. Dialog, samarbete och integration främjar säkerhet och utveckling. Samtidigt har förutläggningarna för Sveriges utrikes, försvars- och säkerhetspolitik förändrats i grunden sedan kalla krigets slut.

Globaliseringen har skapat och kommer fortsatt att skapa nya möjligheter och utmaningar. Den globaliserade världen, med den i grunden positiva utvecklingen den medför, ställer oss inför förändrade och nya utmaningar. Globaliseringen innebär dock också att enskilda händelser snabbt kan få regionala eller globala återverkningar. I en globaliserad värld ökar risken för att en kris kan få säkerhetspolitiska konsekvenser. De förväntade miljö- och klimatförändringarna är en avgörande utmaning för vår jord och de utgör ett allvarligt hot mot människors grundläggande levnadsvillkor, stabilitet och säkerhet. Hoten mot vår säkerhet är gräns- och sektorsöverskridande. De kan vara väpnat angrepp sönderfallande stater, naturkatastrofer, klimatförändringar, migrationsströmmar, hot mot demokrati och rättssystem, terrorism, organiserad brottslighet, pandemier, m.m. Dessa hot är av olika dignitet och i vissa fall av mycket olika karaktär. Flera hot och risker kan resultera i katastrofer och kriser utan att för den skulle hota ett lands suveränitet eller territoriella integritet. Vissa av hoten är svåra att förutse och kan uppstå plötsligt, medan andra är mer långsiktiga och växer fram successivt. Konsekvenserna kan i många fall vara allvarliga. Det är viktigt att

behålla en öppenhet för vad som kan komma att bli hot, och försöka förbereda sig på det oväntade genom samarbete och åtgärder nationellt och internationellt.

Globaliseringen och internationaliseringen fortsätter också att öka det ömsesidiga beroendet mellan folk och länder. Genom den spridning av demokrati som har skett det senaste decenniet underlättas etablerandet av gemensamma värdegrunder, vilket i sin tur stärker möjligheten att länder formar säkerhetsgemenskaper. Ekonomi och handel väger allt tyngre i relationerna mellan världens länder och har fått ökad säkerhetspolitisk betydelse.

Det ömsesidiga beroendet är i grunden positivt för fred och stabilitet, men gör också sårbarheten gemensam. Konflikter som uppstår lokalt kan få verkningar direkt och indirekt långt utanför det aktuella konfliktområdet och därmed hota internationell fred och säkerhet. Den stora majoriteten av konflikter är numera inomstatliga. De allvarigaste potentiella konflikthärdarna finns på kort sikt bl.a. i Mellanöstern och i vissa delar av Afrika. Därför är Förenta nationernas (FN) insatser för fred och säkerhet fortsatt centrala i ett globalt perspektiv. Det är av central betydelse att FN i än högre grad kan stödjas av fredsfrämjande och humanitära insatser från de regionala säkerhetsorganisationerna. Utvecklingen av samarbetet mellan FN och EU inom krishantering och konfliktförebyggande är därför en central fråga. Arbetet med att utveckla EU:s resurser för såväl militär som civil krishantering samt inom konfliktförebyggande ger EU ökade möjligheter att ge ett stärkt bidrag även till FN:s verksamheter inom dessa områden

Synen på säkerhet

Den säkerhetspolitiska miljön förändras av den teknologiska och demografiska utvecklingen, ökad efterfrågan på strategiska resurser, beroendet och utvecklingen av flöden, konsekvenserna av migration samt urbanisering och klimatförändringar. Sammantaget leder den fortsatta globaliseringen, tillsammans med geopolitiska överväganden, till en förändrad säkerhetspolitisk dynamik. Förändringar kan uppstå plötsligt och skeenden utvecklas allt snabbare. Utvecklingen i dag sker med högre hastighet och är än mer komplex och svår-förutsägbar.

Försvarsberedningen har i tidigare rapporter utvecklat och etablerat ett brett perspektiv på utmaningar och hot. Beredningen har

betonat vikten av en samlad syn på säkerhet som inkluderar flera sektorer. Säkerhetsarbetet omfattar en lång rad aspekter inom flera politikområden och aktörerna finns inom såväl offentlig som privat sektor. De av Försvarsberedningen föreslagna och av riksdagen beslutade målen för vår säkerhet är:

- att värna befolkningens liv och hälsa,
- att värna samhällets funktionalitet och
- att värna vår förmåga att upprätthålla våra grundläggande
- värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och
- rättigheter.

Det vidgade säkerhetsbegreppet har konsekvenser för Sveriges samlade försvar som inkluderar såväl civil som militär förmåga. Bi- och multilateralt samarbete är avgörande för hanteringen av de globala utmaningarna. Helhetssyn och samverkan stärker säkerheten. Säkerheten försvaras med icke-militära och militära medel. Det som ska skyddas, det som utmanar och hotar säkerheten, samt medlen för att stärka säkerhet måste ses i ett sammanhang och arbetet måste vara tvärsektoriellt.

Sveriges säkerhet är samtidigt nära kopplad till utvecklingen i vår omvärld. Målen för vår säkerhet har både ett nationellt och ett internationellt perspektiv. När grundläggande värden som demokrati och mänskliga rättigheter kränks i andra delar av världen eller när samhällens funktionalitet bryter samman till följd av exempelvis väpnade konflikter är detta en angelägenhet för hela det internationella samfundet, eftersom det kan äventyra såväl nationell som internationell fred och stabilitet. Behovet av svenska civila och militära krishanteringsinsatser internationellt ska ses i det sammanhanget. Internationellt ska vi i samverkan med andra stater aktivt verka för fred och ökad säkerhet. Det är av avgörande betydelse att den globala utvecklingen leder till fördjupad demokrati, öppenhet och välfärd och därmed ökad stabilitet och trygghet.

2.2.1 Den svenska veteransoldatpolitiken

Genom riksdagens beslut våren 2010 med anledning av propositionen *Modern personalförsörjning för ett användbart försvar* har grunden för en samlad svensk veteransoldatpolitik lagts fast.¹

Den 1 januari 2011 trädde lagen (2010:449) respektive förordningen (2010:651) om Försvarmaktens personal vid internationella militära insatser i kraft.

Genom den nya lagstiftningen har stödet till personalen under och efter internationella militära insatser stärkts, bl.a. genom att Försvarmakten har ett särskilt uppföljningsansvar för personal som tjänstgjort i sådana insatser. Det innebär bl.a. att myndigheten utan begränsning i tiden ska bistå den enskilde med stödåtgärder. Vidare har stödet till de anhöriga utvecklats.

Regeringen betonar i den ovan angivna propositionen att veteransoldatpolitiken berör alla i samhället och ska utgå från en helhetssyn som inkluderar rekrytering av personalen, utbildning och förberedelser inför insatsen, stöd och åtgärder under insatsen samt stöd, uppföljning och eventuell rehabilitering efter insatsen. Också stödet till de anhöriga till den tjänstgörande personalen och veteransoldater, särskilt barnen, utgör en viktig del i denna helhetssyn.

Regeringen framhåller samtidigt att samhället som helhet – Försvarmakten, andra myndigheter och institutioner, frivilligorganisationer, den enskilde veteranen, anhöriga m.fl. – kan medverka i en utvecklad veteransoldatpolitik. Erfarenheterna från andra länder, t.ex. Danmark och Norge, visar också att det kan finnas en betydande utvecklingspotential i Sverige i detta avseende.

I propositionen framhålls vidare att en viktig del i den nya veteransoldatpolitiken är ett utvecklat sätt att ge uppdrag och organisationsstöd till organisationer med anknytning till veteransoldater. Det gäller främst veteransoldatorganisationer och organisationer som ger stöd till anhöriga. I propositionen noteras samtidigt att Försvarmakten redan i dag har ett samarbete med flera organisationer som är verksamma inom dessa områden.

I juni 2010 uppdrog regeringen åt bl.a. Försvarmakten att genomföra veteransoldatpolitiken.² Försvarmakten skulle redovisa

¹ Se även Veteransoldatsutredningens betänkanden *En svensk veteranpolitik, del 1 – Ansvar för personalen före, under och efter internationella militära insatser* (SOU 2007:77) och *En svensk veteranpolitik, del 2 – Ansvar för personalen före, under och efter internationella militära insatser* (SOU 2008:91).

² Statens försvarshistoriska museer skulle redovisa förslag om en regeringens belöningsmedalj för särskilt berömvärda internationella insatser. Generalläkaren skulle överväga att intensifiera sitt tillsynsarbete avseende internationella militära insatser.

en handlingsplan för arbetet med anhörig- och familjefrågor, instifta en belöningsmedalj för den som skadats till följd av stridshandlingar vid en internationell militär insats samt lämna förslag om en årlig veteranceremoni och ett minnesmonument för veteraner. Myndigheten skulle också redovisa sin syn och vidtagna åtgärder inom en rad veteransoldatpolitiska områden som ligger inom myndighetens beslutsbefogenheter att genomföra. Det gällde bl.a. inrättandet av en veteranadministration inom Försvarsmakten, arbetet med stöd och medicinskt omhändertagande samt samarbetet med olika organisationer.

Försvarsmakten redovisade arbetet med genomförandet av veteransoldatpolitiken våren 2011. En del i redovisningen avsåg bl.a. anhörigstödet och förhållandet att Försvarsmakten enligt 14 § förordningen (2010:651) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser ska ha en handlingsplan för arbetet med anhörig- och familjefrågor.

Våren 2011 beslutade Försvarsmakten även om en handlingsplan för stöd till veteransoldater. I planen redovisas bl.a. hur veteransoldater ska stödjas och vem inom myndigheten som ska svara för stödet (se kapitel 10). Försvarsmakten har i oktober 2012 beslutat om Försvarsmaktens personalförsörjningsinstruktion, i vilken meddelas bestämmelser om bl.a. stöd till veteraner och anhöriga.³ Försvarsmakten har vidare 2014 fastställt en metodhandbok för arbetet med veteran- och anhörigfrågor.

Regeringen har därefter även behandlat veteransoldatpolitiken i budgetpropositionen för 2012.⁴

2.3 Veteranutredningens delbetänkande

Veteranutredningens ursprungliga uppdrag redovisades till regeringen genom delbetänkandet Den svenska veteranpolitiken Statligt bidrag till frivilliga organisationer som stödjer veteransoldater och anhöriga (SOU 2013:8), vilket lämnades till regeringen i februari 2013. Efter remissförfarande har regeringen utfärdat förordning (2013:880) om statsbidrag till organisationer som stöder veteransoldater och deras anhöriga. Förordningen trädde i kraft den 1 januari 2014. Med stöd av bestämmelserna i förordningen får Försvarsmakten lämna ekonomiskt stöd till frivilliga organisationer som främjar verksamhet som

³ Försvarsmaktens personalförsörjningsinstruktion (FM PersI) (HKV 16 131:64994).

⁴ Prop. 2011/12:1, utg. omr. 6.

stöder myndighetens personal före, under och efter tjänstgöring i internationella militära insatser samt anhöriga till sådan personal.

2.4 Utredningens fortsatta arbete

Regeringen beslutade vid regeringssammanträdet den 23 augusti 2012 att utvidga utredningsuppdraget.⁵ Regeringen betonar i direktiven att den verksamhet som Försvarsmakten genomför på statsmakternas uppdrag är en fråga av nationell betydelse. Enligt regeringens ska det pågående genomförandet av den svenska veteransoldatpolitiken följas upp och övervägas om den behöver utvecklas vidare.

Regeringen framhåller vidare i direktiven att statens ansvar för den personal som staten sänder ut i internationell verksamhet innebär också att omhändertagandet av personalen före, under och efter den internationella insatsen så långt möjligt bör ha en likformig utformning. Inom flera andra samhällssektorer genomförs internationell verksamhet som i olika avseenden kan liknas vid den militära. Kännetecknande är att den inrymmer risker och påfrestningar för den deltagande personalen. Även anhöriga till personalen påverkas. Det gäller bland annat personal vid räddnings- och katastrofinsatser, hälso- och sjukvårdspersonal, polispersonal, kustbevakningspersonal, m.fl. Enligt regeringen bör det därför nu prövas om det veteranpolitiska arbetet ska utvecklas vidare och vidgas till att även omfatta andra personalkategorier.

Vidare ska utredningen i samband med analysen av frågan om att vidga det nationella perspektivet i veteranfrågor även belysa frågor om ökad samverkan mellan stat, landsting, kommun, arbetsgivare, den ideella sektorn och andra aktörer.

Olika delfrågor

Regeringen har i direktiven till utredningen sammantaget gett utredningen ett brett uppdrag som omfattar flera viktiga frågeställningar avseende veteransoldatpolitiken och den framtida veteranpolitiken, några mer övergripande av principiell karaktär och andra mer specifika. Som ovan framgår anges i direktiven att huvudpunkten i arbetet ska vara att anlägga en helhetssyn på samhällets åtgärder och verksamhet avseende personalen inför, under och efter inter-

⁵ Dir 2012:83 – Tilläggsdirektiv till Veteransoldatutredningen 2.0 (Fö 2011:03).

nationella insatser. Nedan redogörs för utredningsuppdragets olika delfrågor.

Enligt direktiven skulle utredningen i ett delbetänkande redovisa ställningstaganden och förslag i frågan om den frivilliga försvarsverksamheten bör innefatta verksamhet till stöd till Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser och veteransoldater samt deras anhöriga. Övriga ställningstaganden och förslag ska redovisas i slutbetänkandet. När det gäller frågan om statligt stöd till frivilliga organisationer som stödjer enskilda som omfattas av lagen (2010:449) respektive förordningen (2010:651) om Försvarsmaktens personal vid militära internationella insatser redovisas utredningen överväganden och förslag i delbetänkandet.

Enligt regeringens tilläggsdirektiv till utredningen ska utredningen i det fortsatta arbetet belysa, analysera och lämna eventuella förslag inom följande områden och delfrågor.⁶

Uppföljning av veteransoldatpolitiken

Regeringen konstaterar i direktiven att under arbetet med införandet av veteransoldatpolitiken har nya frågeställningar identifierats av bl.a. Försvarsmakten och de berörda organisationerna. Genomförandet av veteransoldatpolitiken bör därför följas upp, utvärderas och vid behov utvecklas vidare.

Utredningen ska därför

- utvärdera Försvarsmaktens och andra myndigheters genomförande av veteransoldatpolitiken,
- följa upp det fortsatta genomförandet av veteransoldatpolitiken,
- analysera särskilda veteransoldatfrågor där det finns anledning att ytterligare fördjupa arbetet, och
- om det finns behov, redovisa förslag om en ytterligare utveckling av veteransoldatpolitiken.

I uppdraget ingår dock inte att se över lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser. Lagen trädde i kraft den 1 januari 2011 och har således tillämpats en förhållandevis kort tid.

⁶ Enligt utredningens direktiv skulle det ursprungliga uppdraget redovisas senast den 1 november 2012. Genom tilläggsdirektivet har utredningstiden förlängts och det utvidgade uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2014.

Veteransoldatfrågor i ett internationellt perspektiv

I direktiven konstaterar regeringen att veteranfrågorna fått en ökad betydelse i internationella sammanhang, bl.a. i det nordiska samarbetet (NORDEFECO) och Northern Grouping.

Utredningen ska därför

- följa upp och analysera det pågående internationella veteransoldatarbetet, med tyngdpunkt i arbetet inom det nordiska försvarssamarbetet och Northern Grouping, och
- grundat på en sådan uppföljning och analys pröva om den internationella samverkan på veteransoldatområdet bör utvecklas.

Ett vidgat veteranperspektiv

Som tidigare nämnts bedrivs inom olika samhällsområden internationell verksamhet som principiellt är likartad med Försvarsmaktens internationella militära verksamhet. Det är fråga om internationell verksamhet där svenska staten har beslutat om svensk medverkan och där verksamheten innefattar risker eller påfrestningar för den deltagande personalen. Enligt regeringen leder detta till att det kan finnas ett behov av särskilda insatser från samhällets sida för den deltagande personalen vid hemkomsten, liknande det som gäller för Försvarsmaktens personal efter en internationell militär insats. Utredningen ska därför bedöma om veteranperspektivet bör omfatta också andra områden med internationell verksamhet än Försvarsmaktens, vilka innefattar risker eller farlighet. Även sådan personal skulle kunna betraktas som veteraner, och därmed vid behov kunna komma i åtnjutande av samhällets särskilda stödåtgärder. Inriktningen bör – enligt regeringen – vara att alla veteraner tillförsäkras ett situationsanpassat och ändamålsenligt stöd före, under och efter en internationell insats.

Utredningen ska därför

- belysa hur veteranfrågor hanteras inom olika samhällssektorer såsom kustbevakningens område, vid insatser inom räddnings- och katastrofområdet, inom polisområdet⁷ och hälso- och sjukvårdsområdet samt, om behov finns, föreslå åtgärder för att utveckla

⁷ Utredaren ska i detta sammanhang beakta Regeringskansliets fortsatta beredning av betänkandet *Svensket rättsväsende i internationella uppdrag, m.m.* (SOU 2009:76).

- omhändertagandet av personalen före, under och efter en internationell insats,
- belysa hur veteranfrågor hanteras inom områden där kopplingen till veteranbegreppet⁸ inte är uppenbar, t.ex. arbetsmarknadsområdet och socialområdet vid sidan om hälso- och sjukvården, och
 - överväga och vid behov föreslå kriterier eller annan avgränsning när det gäller vilken internationell verksamhet som bör innefattas i en svensk veteranpolitik.

Samverkan

Regeringen betonar i direktiven att veteranpolitiken angår alla människor i samhället. Därmed berörs också olika samhällsstrukturer och ett stort antal organisationer. Som tidigare nämnts har staten det yttersta ansvaret för den personal som Sverige sänder ut i internationella insatser. Detta gäller oavsett om det är personal för en internationell militär insats, personal för en internationell polisinsats, räddningspersonal vid en naturkatastrof eller personal för något annat ändamål.

Regeringen betonar i direktiven att den myndighet som sänder ut arbetstagare har också ett ansvar som arbetsgivare för de utsända före, under och efter genomförd insats. Landstingen och kommunerna ansvarar samtidigt inom Sverige för hälso- och sjukvårdsfrågor respektive sociala frågor. Den ideella sektorn, bl.a. frivilliga försvarsorganisationer och ideella föreningar, har inget formellt ansvar. Men man har ofta ett grundläggande och betydande engagemang när det gäller människor som behöver stöd. Detta gäller också för trossamfunden.

Enligt regeringen bör stödet till veteraner före, under och efter internationell verksamhet präglas av en helhetssyn från samhällets sida. Den enskilde, som har deltagit i den internationella verksamheten som en representant för Sverige, ska känna att det finns en helhetssyn i omhändertagandet och att olika instanser samverkar på ett ändamålsenligt sätt.

Regeringen påpekar samtidigt att det emellertid saknas en övergripande och samlad syn på i vilken utsträckning och på vilket sätt staten, den utsändes arbetsgivare, kommunerna, landstingen, den

⁸ Enligt dir. 2011:103 och tilläggsdirektiv 2012:82.

ideella sektorn och andra kan och bör samverka inom en utvecklad veteranpolitik. Enligt regeringen bör synsättet med olika instansers engagemang i veteranfrågorna därför fördjupas ytterligare.

Utredningen ska

- analysera hur staten, den utsändes arbetsgivare, kommunerna, landstingen, den ideella sektorn och andra kan samverka när det gäller veteranfrågor och där en utgångspunkt bör vara att den ideella sektorns roll tydliggörs,
- belysa på vilket sätt en enskild, som är i behov av hjälp, får nödvändigt stöd och hjälp av staten, den utsändes arbetsgivare, kommunen, landstinget, den ideella sektorn eller annan aktör,
- med utgångspunkt i den enskildes individens perspektiv belysa hur samverkan fungerar mellan å ena sidan det offentliga och å andra sidan den ideella sektorn och andra aktörer,
- belysa om den speciella kompetens som finns i den ideella sektorn och hos t.ex. trossamfunden kan tillvaratas bättre, utan att andra aktörers ansvar enligt gällande lagstiftning inskränks eller förändras,
- föreslå hur samverkan mellan de olika instanserna kan utvecklas, och
- lämna de förslag som behövs för att en samhällets helhetssyn i veteranpolitiken ska kunna stärkas.

Vissa kompetensfrågor

Regeringen noterar i direktiven att landstingens specialistkompetens i olika medicinska frågor varierar över landet. Detta aktualiseras bl.a. vid internationella militära insatser där det finns risk för att deltagare kan drabbas av krigsskador.⁹ Frågeställningen kan också aktualiseras vid t.ex. internationella insatser med hälso- och sjukvårdspersonal i områden där det finns en förhöjd risk för smitta av allvarliga och sällsynta sjukdomar.

Utredningen ska därför

⁹ Försvarsmakten har ett samarbete med Uppsala akademiska sjukhus. I Danmark har försvaret ett omfattande samarbete med Rigshospitalet i Köpenhamn.

- analysera frågor om tillgången på medicinsk specialistkompetens avseende den som drabbats av svår sjukdom, fysisk eller psykisk skada vid en internationell insats, och
- på försvarets område jämföra förhållandena i Sverige med det system som tillämpas i Danmark och i det sammanhanget redovisa för- och nackdelar.

Statistik

I direktiven konstaterar regeringen att det är nödvändigt att ha tillgång till relevant statistik för att kunna genomföra en samlad veteranpolitik. Det är myndigheternas ansvar att se till att man kan redovisa den statistik som behövs.

Utredningen ska därför

- belysa vilka statistiska uppgifter de berörda myndigheterna kan redovisa i dag,
- redovisa i vilken utsträckning denna statistik och myndigheternas statistiksystem avseende veteraner behöver förbättras för att tillgodose de krav en samlad veteranpolitik ställer, och
- föreslå hur fullgod statistik ska kunna erhållas vid en utvidgad och samlad veteranpolitik.

Andra frågor inom veteranområdet

Regeringen anger vidare i direktiven att utredningen får, om det behövs för att kunna lämna förslag om en samlad och ändamålsenlig veteranpolitik, även belysa andra aspekter inom veteranområdet än de som redovisas i direktiven och lämna nödvändiga förslag.

2.5 Begrepp och avgränsning, m.m.

Utredningens uppdrag att lämna förslag till en sammanhållen och trovärdig veteranpolitik rymmer ett antal komplexa frågeställningar som berör flera olika samhällsområden. I arbetet med att beskriva, analysera och formulera förslag till en framtida veteranpolitik har utredningen inledningsvis ställts inför ett antal principiella och grund-

läggande begrepp och avgränsningar i det fortsatta utredningsarbetet. Det gäller bland annat definitionen av begreppet *veteran* och begreppen *fredsfrämjande militära insatser*, *civila krishanteringsinsatser*, *internationella insatser*, *räddnings- och katastrofverksamhet* respektive *hälso- och sjukvårdsverksamhet* och som genomförs inom ramen för internationell verksamhet.

Det är därför angeläget att inledningsvis redogöra för hur utredningen har tolkat olika begrepp och det fortsatta utredningsuppdraget och vilka avgränsningar som gjorts.

2.5.1 Begreppet veteran, m.m.

Även frågan vad som ligger i begreppet *veteran* har aktualiserats under det fortsatta utredningsarbetet.

Begreppet *veteran* kan beskrivas och avgränsas på olika sätt. Begreppet har en lång historisk bakgrund och ges olika innebörd beroende på tidsålder och sammanhang.¹⁰ Utredningen kan notera att vad som avses med begreppet veteran skiftar mellan olika länder och sammanhang. Historiskt har i många länder begreppet veteran varit förbehållen en individ som i egenskap av militär tjänstgjort i det berörda landets militära förband. Under antiken var i Romerska riket veteraner soldater som hade slutfört 20 års tjänst. De började vanligen vid 16 års ålder. I nutid har olika länder delvis olika definitioner för det nationella begreppet veteran (se kapitel 4).

Veteransoldatutredningen berörde frågan om definition av begreppet veteran i sitt utredningsuppdrag:

Begreppet "veteran"

En annan principiell avgränsning berör frågan vem som kan betraktas som "veteran" och som därför kan göra anspråk på att omfattas av det särskilda omhändertagande före, under och efter en insats som riksdagen och regeringen anser ska gälla för denna kategori. Ordet "veteran" kan nämligen vid en första anblick leda tanken till att endast innefatta person som fullgjort tjänstgöring i militär verksamhet och som i den meningen kan betraktas som en veteran. Utredningen har i delbetänkandet i detta sammanhang infört begreppet "veteransoldat" som benämning på "individ som tjänstgjort utomlands i Försvarens utlandsstyrka" eftersom den som tjänstgjort i en internationell militär insats utomlands otvetydigt enligt gängse språkbruk är att betrakta som "veteran" eller "veteransoldat".

¹⁰ En sökning på ordet *veteran* på sökmotorn Google den 18 mars 2014 genererade 59 600 000 resultat, <https://www.google.se/#q=veteran>

Utredningen har i det fortsatta arbetet emellertid kunnat konstatera att fler personalkategorier än militär personal i Försvarsmaktens utlandsstyrka som tjänstgjort utomlands har berättigade anspråk på att få betraktas som "veteraner" och därför göra anspråk på att omfattas av samma skydd och regelsystem som de som "tjänstgjort utomlands i Försvarsmaktens utlandsstyrka".

Hit kan inkluderas de militära och civila befattningshavare i Försvarsmakten som – utan att vara anställda i utlandsstyrkan – under kortare eller längre perioder tjänstgjort i insatsområdet utomlands med att stödja utlandsstyrkans olika enheter i insatsområdena, t.ex. inom personal- och underhållsfunktioner. Denna personal utför arbete som många gånger utgör en absolut förutsättning för att utlandsstyrkans enhet ska kunna fungera och lösa tilldelade uppgifter i insatsområdet. Personalen verkar i dessa fall många gånger dessutom under samma förutsättningar som den tjänstgörande personalen i utlandsstyrkan. Eftersom personalen normalt inte är anställd i utlandsstyrkan omfattas den inte heller av det särskilda skydd som utlandsstyrkans personal har, bland annat vad avser uppföljning, rehabilitering och försäkringskydd.

Till gruppen "veteraner" kan även räknas civila befattningshavare som är anställda av andra myndigheter och som tjänstgjort som t.ex. rådgivare till chefen för den svenska enheten i utlandsstyrkan i insatsområdet. Denna personal tjänstgör i allt väsentligt under samma förutsättningar som övrig personal i utlandsstyrkan, men saknar på motsvarande sätt som ovan angiven personalkategori det skärskilda skydd som personalen i utlandsstyrkan åtnjuter.

Till gruppen "veteraner" kan även föras den civila personal som är anställd av andra svenska myndigheter och som tjänstgjort i insatsområdet, t.ex. polispersonal vid polisens Utlandsstyrka, personal från det svenska Räddningsverket, Sida m.m.

Mot bakgrund av hur direktiven till utredningen har formulerats gör utredningen den tolkningen att uppdraget med att lämna förslag till den framtida veteranpolitiken i detta skede dock enbart omfattar personal som är eller varit anställda i Försvarsmakten och tjänstgjort i myndighetens internationella verksamhet, främst i utlandsstyrkan.

Försvarsmakten anställer även lokalt rekryterad personal i insatsområdet, t.ex. tolkpersonal, vaktpersonal, m.m. Utredningen kan konstatera att myndigheten i dag saknar en sammanhållen och enhetlig anställningspolicy för lokalt anställd personal i olika insatsområden, även om lokal lagstiftning och arbetsrättslig praxis i olika länder självklart påverkar anställningsvillkoren. Denna personalkategori är inte heller anställda enligt lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten och är därför inte heller i formell mening anställda i utlandsstyrkan. Mot bakgrund av hur direktiven till utredningen har formulerats tolkar utredningen också här uppdraget som att det inte heller omfattar frågan om anställningsvillkoren, m.m. för lokalt anställd personal i insatsområdet.

Utredningen vill i detta sammanhang framhålla att lokalt anställd personal generellt verkar under samma förutsättningar som den svenska militära och civila personalen i insatsområdet, dvs. med en förhöjd risknivå och ökad hotbild. Härtill kommer att lokalt anställd personal även kan komma att utsättas för våld eller allvarligt hot om våld från olika parter i konflikten med anledning av att den enskilde tagit anställning i Försvarsmakten i insatsområdet. För den enskilde och dennes familj kan därför uppstå ett akut behov av skydd för liv och hälsa. Frågan om Sveriges ansvar för lokalt anställd personal som med anledning av sin anställning i Försvarsmakten behöver skydd innefattar en rad svåra avvägningsfrågor och ligger utanför utredningsuppdraget. Utredningen anser att denna frågeställning borde bli föremål för särskild utredning.

I propositionen *Modern personalförsörjning för ett användbart försvar – vissa frågor om Försvarsmaktens personal*¹¹, som ligger till grund för veteransoldatlagstiftningen berörde regeringen inte närmare innebörden av begreppen *veteran* eller *veteransoldat*. I propositionen används begreppen *veteranpolitik*, *veteransoldatpolitik* och *veteransoldat* omväxlande, utan någon tydlig åtskillnad. Utredningen kan dock konstatera att begreppet veteransoldat i huvudsakligen används i anslutning till frågor som rör själva lagstiftningen på området, även om själva begreppet *veteran* eller *veteransoldat* inte återfinns i själva lagtexten.

I proposition *Soldatanställningar i Försvarsmakten*¹² noterade dock regeringen att i den tidigare angivna propositionen redovisades en samlad *veteransoldatpolitik* samt angav att *veteransoldatpolitiken* i huvudsak var genomförd vid utgången av 2011, vilket kan tolkas som att i vart fall regeringen med begreppet veteransoldat avser den personal som omfattas av den aktuella lagstiftningen. Samtidigt omfattas även Försvarsmaktens civila personal som tjänstgjort i en internationell militär insats av *veteransoldatpolitiken*.

Sveriges Veteranförbund Fredsbaskrarna (SVF) tolkar begreppet veteran på följande sätt:

Svensk Veteran är den individ som vid något tillfälle har genomfört internationell tjänst eller beredskap med uppgifter som har sanktionerats av världssamfund, och/eller svenska staten.

SVF anger vidare att var och en som fullgör eller fullgjort tjänstgöring enligt organisationens definition är välkommen som medlem.

Utredningen noterar att varken riksdagen, i samband med riksdagsbehandlingen av angivna propositioner, eller regeringen angett

¹¹ Prop. 2009/10:160.

¹² Prop. 2011/12:115, s. 21.

någon entydig definition av begreppet veteran eller veteransoldat, även om med begreppet veteransoldat naturligen måste avses Försvarens militära personal som tjänstgjort i en internationell militär insats. Samtidigt kan som tidigare angetts noteras att även myndighetens civila personal som genomfört motsvarande tjänstgöring omfattas av den angivna lagstiftningen. Det kan enligt utredningen dock ifrågasättas om själva begreppet veteransoldat lämpligen bör tillämpas på civila anställda som genomfört en sådan tjänstgöring, även om personalen omfattas av lagstiftningen på området.

Begreppen veteran och utlandsveteran i Försvarens makt

I samband med genomförandet av veteranpolitiken/veteransoldatpolitiken har Försvarens makt för sin del infört begreppen *veteran* respektive *utlandsveteran* i myndighetens verksamhet.

Försvarens makt tillämpar i sin handlingsplan till stöd för veteran- och anhörigarbetet begreppet *veteran* på en person som varit anställd i Försvarens makt och som gjort en insats, *nationellt* eller *internationellt*. Av handlingsplanen framgår dock inte närmare vad som avses med begreppet insats. I handlingsplanen framhålls emellertid att *veteranerna* utgör en mycket viktig resurs för Försvarens makt. Alla anställda i myndigheten är medarbetare som behövs för att lösa uppgifter såväl nationellt som internationellt och motivet för att använda begreppet veteraner är – enligt myndigheten – att det omfamnar alla anställda i myndigheten. Genom att inbegripa samtliga anställda kan de bli ambassadörer och förstärka den folkförankring som myndigheten behöver. De medverkar även till att öka kunskapen om myndigheten och dess verksamhet i samhället i stort. De bidrar också till att stärka myndighetens anseende på bl.a. arbetsplatser. De kan bidra till rekryteringen av personal genom att sprida en positiv bild av myndigheten och dess verksamhet. Vidare kan de anställda engageras i myndighetens verksamhet och tillsammans stödja de som har särskilda behov. I handlingsplanen understryks att veteranerna förtjänar respekt och uppskattning för sina *nationella* och/eller *internationella* insatser.

Försvarens makt tillämpar samtidigt begreppet *utlandsveteran* på en anställd eller tidigare anställd (veteran) som deltagit i en internationell militär insats och således omfattas av den särskilda lagstiftningen på området. I handlingsplanen framhålls att den personal som tjänstgjort i internationella militära insatser utgör en särskilt

betydelsefull grupp för myndigheten. Denna grupp riskerar, i de fall den enskilde inte är anställd i myndigheten, att tappa kontakten med myndigheten och det stöd som kan erbjudas efter insatsen.

Utredningen anser att oavsett hur man kan se på begreppen veteran/veteransoldat/utlandsveteran kan noteras att Försvarsmakten infört och tillämpar ett mer utvidgat veteranbegrepp i myndigheten än vad som kan utläsas och rimligen var avsikten med veteranpolitiken/veteransoldatpolitiken och lagstiftningen i form av lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser. Detta oavsett att begreppen veteran eller veteransoldat lagtekniskt inte förekommer i lagstiftningen och att tillämpningen inte omfattar annan personal eller anhörig än som framgår av författningsregleringen på området.

Begreppet veteran i betänkandet

Utredningen har i det fortsatta utredningsarbetet haft att överväga och lämna förslag på om veteranpolitiken ska utvidgas till att även omfatta sådan personal vid andra myndigheter än Försvarsmakten och som tjänstgjort i en internationell insats. I det inledande utredningsarbetet, vars resultat utredningen har redovisat i delbetänkandet, fanns inte skäl att ta ställning till den mest ändmålsenliga definitionen av veteranbegreppet varför några närmare överväganden i denna fråga inte gjordes i delbetänkande.¹³

Utredningens uppdrag att överväga och lämna förslag på en sammanhållen och utvecklad veteranpolitik ställer dock nu krav på utredningen att ta ställning till hur veteranbegreppet bör förstås och användas i den fortsatta framställningen, om inte annat för att det inte ska uppstå några oklarheter i framställningen om vad utredningen avser vid de olika analyser och överväganden som görs och de förslag som lämnas.

Representanter för olika civila myndigheter har uttryckt tveksamheter till att tillämpa begreppet veteran på civila statligt anställda som genomför olika typer av internationella insatser, framför allt vad gäller sådan personal som arbetar inom humanitära insatser, räddnings- och katastrofinsatser samt bistånds- och utvecklingsarbete. Man har därvid pekat på att många som arbetar inom dessa

¹³ I enlighet med regeringens direktiv till utredningen avgränsades överväganden och förslag i delbetänkandet till frågan om den frivilliga försvarsverksamheten kunde utvidgas till att innefatta verksamhet till stöd för Försvarsmaktens personal i internationella militära insatser och veteransoldater samt deras anhöriga.

verksamhetsområden inte identifierar sig med begreppet veteran, som man anser i allt väsentligt är förbehållet militär personal. Man har vidare pekat på att genomförandet av en samlad och utvecklad veteranpolitik kan möta svårigheter om de personakategorier som omfattas av veteranpolitiken inte heller identifierar sig med begreppet.

Utredningen gör följande överväganden när det gäller om och i sådana fall hur begreppet veteran kan och bör användas, primärt i den fortsatta framställningen i betänkandet men även vad gäller användningen mer generellt i veteranpolitiken.

Utredningen kan till en början konstatera att även om begreppet veteran har en lång historisk bakgrund som beteckning på framförallt militär personal i många länder förekommer dock begreppet i många olika civila sammanhang av skiftande karaktär. Även om veteranbegreppet i huvudsak är förknippat med militär personal så kan en definition av begreppet till att även omfatta civil personal inte anses så främmande att begreppet inte skulle kunna omfatta även denna personalkategori. En avgörande utgångspunkt för utredningens överväganden är också att riksdagen och regeringen beslutat om en svensk veteranpolitik, där bland annat statens erkännande till civila veteraner kommer till uttryck i form av det för civila och militära veteraner gemensamma Veteranmonumentet på Kungliga Djurgården i Stockholm och Veterandagen den 29 maj.

Mot angivna bakgrund gör utredningen bedömningen att begreppen veteran och veteranpolitik är vedertagna begrepp när den svenska nationella veteranpolitiken ska fortsatt utvecklas mot en samlad och trovärdig veteranpolitik.

2.5.2 Nationell eller internationell insats

Under utredningsarbetet har väckts frågan vad som särskiljer begreppen *internationell* insats eller *internationell* verksamhet från en *nationell* insats eller *nationell* verksamhet. Av intresse för bedömningen är bland annat hur Försvarsmakten definierar en nationell insats. Försvarsmakten definierar under rubriken *nationell insats* begreppet enligt följande:¹⁴

Att genomföra en insats innebär att lösa en uppgift i skarpt läge. I Försvarsmaktens uppdrag ingår både nationella och internationella insatser. De nationella insatserna är sådana som sker inom Sveriges gränser.

¹⁴ <http://www.forsvarsmakten.se/sv/var-verksamhet/nationella-insatser/>

En nationell insats Försvarsmakten ska utföra är att försvara Sverige och främja säkerheten på vårt territorium. Det innebär ytterst att Försvarsmakten ska försvara Sverige i krigssituationer.

I fredstid utför Försvarsmakten andra nationella insatser. Till exempel har vi i uppgift att förhindra kränkningar av Sveriges territorium. Försvarsmakten upptäcker och avvisar fartyg eller flygplan som tar sig över våra gränser utan tillåtelse.

En annan av typ av nationella insatser Försvarsmakten utför är att vid behov bistå samhället med stöd. Vår personal och våra resurser används bland annat vid eftersökande av försvunna personer, bekämpning av skogsbränder och andra naturkatastrofer.

Enligt direktiven ska utredningen överväga om veteranpolitiken även ska omfatta andra personalkategorier som tjänstgör eller tjänstgjort i *internationella* insatser eller *internationella* verksamheter. I likhet med Försvarsmakten anser utredningen att en nationell insats eller verksamhet är sådan som äger rum innanför Sveriges gränser. Det innebär att utredningen i det fortsatta arbetet med *internationell* insats eller *internationell* verksamhet avser en insats eller verksamhet som genomförs *utanför* landets gränser, oavsett var aktiviteten äger rum.

2.5.3 Internationell insats eller internationell verksamhet

Inledningsvis kan utredningen konstatera att, beroende på sammanhang och organisation kan begreppet *civil krishantering* omfatta verksamhet från insatser i samband med säkerhetspolitiska konflikter till hantering av naturkatastrofer, större olyckor, flyktingsströmmar, m.m. Civil krishantering har kommit att bli en allt viktigare del av den civila internationella verksamheten och krishanteringsbegreppet har en mångfasetterad innebörd.

Tolkningen av begreppet krishantering är vidare beroende av hur kris definieras.

Med civila internationella krishanteringsinsatser har tidigare vanligtvis avsetts insatser och informationsutbyte i samband med naturkatastrofer och större olyckor. Begreppet används numera också för att beskriva internationella insatser med civila instrument, till skillnad från militära instrument, i fredsfrämjande insatser. Resursbasen för dessa olika typer av civila insatser kan delvis vara densamma medan insatsernas karaktär, beslutsprocesser och politiska

ramverk är olika. Oavsett vilken kriskaraktär som är aktuell kan det finnas behov av såväl civila som militära resurser.

Utredningen kan även konstatera att det förekommer ett antal olika begrepp och benämningar på vad som vanligen avses med *civila internationella insatser* och *verksamheter*. I det följande redovisas hur begreppen används i regeringens proposition 2013/14:01. Regeringen anger följande om civil krishantering¹⁵:

Civil krishantering

Civil krishantering har fått en allt viktigare roll i det internationella arbetet för fred och säkerhet. Internationell civil krishantering kan bland annat innebära att en stat eller en region under en period får hjälp att stärka och bygga upp polis- och rättsväsende, offentlig förvaltning i allmänhet, gränsövervakning eller räddningstjänst. Det kan även röra sig om stöd i samband med genomförandet av fredsavtal.

Civil krishantering sker ofta inom ramen för internationella organisationer eller sammanslutningar, till exempel EU, FN eller OSSE. Då många av insatserna fokuserar på rättsväsendet har civil krishantering blivit en allt större fråga också för det svenska rättsväsendets myndigheter. Svensk polis deltar sedan flera år tillbaka med personal i insatser i Europa, Asien och Afrika.

Även Domstolsverket, Åklagarmyndigheten och Kriminalvården deltar med personal i denna verksamhet, men i mer begränsad omfattning. Allt deltagande med svensk personal i insatserna finansieras genom det svenska biståndet.

I propositionen anges i tabell 2.1 utgiftsutveckling inom utgiftsområde 5 *Internationell samverkan* och anslagposten 1:2 *Freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet*. Vidare anges under rubriken 2.4 *Resultatredovisning*:¹⁶

Internationell krishantering

Sveriges deltagande i freds- och säkerhetsfrämjande insatser finansieras inom flera utgiftsområden – utgiftsområde 5 Internationell samverkan, utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap samt utgiftsområde 7 Internationellt bistånd till den del som enligt OECD-DAC räknas som bistånd. I det följande redogörs för resultaten av det svenska deltagandet i internationell krishantering finansierade under alla tre utgiftsområdena.

¹⁵ <http://www.regeringen.se/sb/d/1912/a/101180> (2014-04-19).

¹⁶ Prop. 2013/14:1, utgiftsområde 5, s. 10 f.

I propositionen anges vidare att svensk medverkan i internationella insatser vägleds av Nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet¹⁷, Sveriges politik för global utveckling¹⁸, Regeringens policy för säkerhet och utveckling¹⁹ samt av 2009 års proposition Ett användbart försvar²⁰.

Vidare anges under rubriken *Inriktning och genomförande* att ett stort antal myndigheter har ställt resurser till förfogande för deltagandet i *internationella insatser* under 2012. Bland dessa finns Försvarmakten, Kustbevakningen, Rikspolisstyrelsen, Folke Bernadotteakademien, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Kriminalvården, Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten. Som en del i regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser i RiR 2011:14 har fler myndigheter tilldelats egna anslagsposter för sina bidrag till *civil krishantering* år 2013. Folke Bernadotteakademien, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Domstolsverket och Åklagarmyndigheten förfogar nu över medel för att bidra med personal till *internationella civila insatser*, i stället för att erhålla medel för detta via bidrag från anslag som UD förfogar över. Under rubriken *De svenska bidragen* anges att civila och militära *bidrag* lämnades under 2012 till knappt 40 insatser under ledning av EU, FN, Nato och OSSE, samt i form av ad hoc-insatser. Antalet svenskar som deltagit i *internationella insatser* har varierat under året i och med att insatser har inletts, avslutats och förändrats. Vidare anges att vid denna tidpunkt var sammanlagt omkring 877 personer utsända från Sverige som bidrag till *internationella krishanteringsinsatser*.

I proposition 2013/14:01 anges under rubriken *utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap* att Försvarmakten har med olika stridskrafter genomfört *insatser* under mandatperioden, såväl *nationellt* som *internationellt*.²¹ Hot mot fred och säkerhet avvärjs bäst i gemenskap och samverkan med andra länder och organisationer. Sverige har en hög ambition att bidra till *internationella militära insatser* till stöd för fred och säkerhet. Insatsorganisationens förband blir därmed användbara för *insatser* som främjar svenska intressen såväl *i Sverige, i närområdet som utanför närområdet*. Under rubriken *Internationell beredskap* anges att Sverige har till FN, EU och Nato anmält förband till internationella styrkeregister.

¹⁷ Skr. 2007/08:51, bet. 2007/08:UFöU4).

¹⁸ Prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3).

¹⁹ UF2010/38380/SP.

²⁰ Prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10.

²¹ Prop. 2013/14:1, utgiftsområde 6, s. 16 f

Dessa register sammanställer de resurser som Sverige kan komma att ställa till FN, EU och NATO:s förfogande när det gäller *internationella fredsfrämjande insatser*. Inom ramen för samarbetet genomför Försvarsmakten bl.a. övningsverksamhet, erfarenhetsutbyte och deltagande i *internationella insatser*.

I proposition 2013/14:01 redovisas inom utgiftsområde 7 i Tabell 2.5 Utfall anslag 1.1 Biståndsverksamhet genom Sida 2010–2012 under rubriken Humanitära insatser, Globala utvecklingsinsatser och Globala ämnesstrategiska utvecklingsinsatser. I propositionen anges vidare följande:²²

När det gäller bistånd som tilldelas andra myndigheter än Sida direkt från biståndsbudgeten består detta till stor del av civila krishanteringsinsatser. Regeringen har under 2012–13 påbörjat ett arbete med att förtydliga styrningen och målen för den verksamhet som finansieras via dessa anslagsposter, dels genom att påbörja utarbetandet av en strategi för civil krishantering, dels genom att ett regeringsbeslut har fattats om formerna för samverkan mellan de myndigheter som bidrar till krishantering. Resultaten av de civila krishanteringsinsatserna redovisas under utgiftsområde 5.

Utvecklingssamarbetet med konflikt- och postkonfliktländer är komplicerat och präglas av hög risk då dessa länder ofta är instabila och har svaga institutionella strukturer. Samtidigt är det just där det största behovet av biståndsinsatser finns.

I propositionen benämns vissa typer av insatser som *Konflikt-
hanteringsinsatser*.²³

Redovisningen i detta avsnitt avser konflikthanteringsmedel som UD hanterar. Verksamheten syftar till att stödja sviktande och konflikt-drabbade länder att hantera konflikter med fredliga medel genom ett antal internationella organisationer som arbetar på lokal nivå. Insatser genom dessa organisationer har bl.a. bidragit till genomförandet av fredliga val i Kenyas Rift Valley, stärkandet av ECOWAS parlamentariska kontroll av säkerhetssektorn och en ökad kunskap och medvetenhet om integrering av genusperspektiv i säkerhetssektorn i Sierra Leone och Liberia.

²² Prop. 2013/14:1, utgiftsområde 7, s. 16 f.

²³ Prop. 2013/14:1, utgiftsområde 7, s. 29.

Vidare anges under rubriken Resultatet av biståndsfinansierad verksamhet som bedrivs av andra myndigheter och Swedfund:²⁴

Folke Bernadotteakademiens (FBA) uppgift är att stödja internationell fredsfrämjande verksamhet. FBA:s största verksamhetsgren är personalförsörjning till internationella insatser med fokus på EU:s krishanteringsinsatser.

Regeringen anser att det svenska biståndets lokala förankring och individnära fokus måste stärkas, vilket också väntas förbättra möjligheterna till ansvarsutkrävande. När biståndet verkar nära människor i ett lokalt sammanhang blir det lättare för biståndets målgrupper att utkräva ansvar och själva vara en del i processen att nå de mål som utvecklingsinsatsen ska uppnå.²⁵

Polisen anger följande på myndighetens hemsida:²⁶

Utvecklingssamarbete

Polisen deltar också i internationellt utvecklingssamarbete och stödjer utländska polisorganisationer i deras strävan att bli mer demokratiska och effektiva. Svensk polis hjälper till att i samarbetslandet skapa en polisorganisation som respekterar och skyddar de mänskliga rättigheterna, följer rättsstatens regler, kan ställas till svars och ger högsta prioritet till medborgarnas behov. Samarbetet bidrar även till ett individuellt och organisatoriskt lärande inom svensk polis.

Freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet

Svenska poliser deltar också i freds- och säkerhetsfrämjande samt konfliktförebyggande verksamhet. De rekryteras till Polisens utlandsstyrka för att tjänstgöra i Förenta Nationernas, Europeiska Unionens och Organisationen för Säkerhet och Samarbete i Europas insatser runt om i världen.

Folke Bernadotteakademin (FBA) anger följande:²⁷

FBA:s utsändandeverksamhet

Sveriges engagemang i internationella fredsinsatser verkar för en rättvis global utveckling och möjliggör för människor att förbättra sina livsvillkor. FBA rekryterar, utbildar och skickar ut civil personal till internationella fredsinsatser och är en av de största utsändande myndigheterna för krishantering i Sverige.

²⁴ A.a. s. 29.

²⁵ A.a. s. 32.

²⁶ <http://polisen.se/Om-polisen/Internationellt-samarbete/> (2014-04-19).

²⁷ <http://www.folkebernadotteacademy.se/sv/Internationella-insatser/> (2014-04-19).

De svenska insatserna är multifunktionella och består av civil, polis och militär personal. FBA har ett samordningsansvar för andra utländska myndigheter av civil personal inom civil krishantering och utbildar också personer som ska arbeta internationellt i bland annat riskhantering.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) anger följande:²⁸

Insats & beredskap

MSB utvecklar och stärker samhällets förmåga att hantera olyckor och kriser – lokalt, regionalt och nationellt. När en allvarlig olycka eller kris inträffar ska vi stödja de ansvariga och se till att de som arbetar med krishantering kan samordna sina åtgärder och sin information. Vi genomför dessutom insatser i andra länder och rekryterar personal från många olika yrkesgrupper.

Fler än 50 hjälpinsatser utomlands – samtidigt²⁹

MSB:s resurser för internationella hjälpinsatser är efterfrågade bland EU, FN och andra. Det handlar inte bara om att snabbt rycka ut och rädda människoliv efter en katastrof. Det mer långsiktiga arbetet med katastrofriskreducering får allt större betydelse. Normalt driver vi 50–60 insatser utomlands samtidigt.

Pågående insatser³⁰

MSB har uppdrag från regeringen att hålla beredskap för internationella bistånds- och katastrofinsatser. Första uppdraget genomfördes 1988. Sen dess har vi rekryterat 2000 personer till 600 insatser i cirka 80 länder.

Av det ovan redovisade framkommer att det saknas ett enhetligt begrepp när det gäller olika former av *civila* internationella insatser och verksamheter. Även om begreppet civil krishanteringsinsats är en vanligt förekommande benämning på sådana insatser anser utredningen att begreppet *internationell insats*, som inbegriper såväl civila krishanteringsinsatser som andra former av civila internationella insatser, bör användas i den fortsatta framställningen i betänkandet. I detta begrepp ligger även att sådana insatser typiskt sett kan innebära risker eller i övrigt vara av påfrestande karaktär för den per-

²⁸ <https://www.msb.se/sv/Insats--beredskap/> (2014-04-19)

²⁹ <https://www.msb.se/sv/Insats--beredskap/Internationella-insatser/> (2014-04-19).

³⁰ <https://www.msb.se/Templates/Pages/Page.aspx?id=295&epslanguage=sv> (2014-04-19).

sonal som deltar i insatsen. Även begreppet *internationell verksamhet* förekommer i olika sammanhang. Utredningen anser att även detta begrepp bör användas i den fortsatta framställningen och avser då sådan verksamhet som vanligen inte benämns som en internationell insats men som i allt väsentligt har karaktären av en internationell insats, dvs. typiskt sett kan vara riskfylld eller påfrestande för den personal som deltar.

Pågående utredning av Försvarsmaktens personalförsörjningssystem

En principiell avgränsning av utredningsuppdraget gäller frågeställningar som berör bland annat frågor om Försvarsmaktens framtida personalförsörjningssystem och rekrytering av personal till internationella militära insatser.

Veteransoldatpolitiken inkludera åtgärder i samband med rekrytering av personalen till internationella militära insatser. Rekrytering och därför även insatsfrekvens har en grundläggande betydelse för utformningen av en sammanhållen veteransoldatpolitik. Den tidigare veteransoldatutredningen berörde också frågor som gäller en mer utvecklad rekryteringsprocess till internationella militära insatser. Frågor som gäller personalförsörjningssystemet utreds dock för närvarande i särskild ordning. Frågor som berör grundrekryteringen till insatsförbanden ligger därför utanför utredningens uppdrag och kommer inre att behandlas vidare. Utredningen kan dock konstatera att frågor kring grundrekrytering av personalen har en direkt avgörande betydelse för vilken personal som senare kommer att tjänstgöra i internationella militära insatser. Utredningen anser att denna fråga bör ges fortsatt uppmärksamhet i arbetet med myndighetens personalförsörjningssystem.

2.5.4 Övriga avgränsningar, m.m.

Statligt anställd personal

Utöver militär och civil personal som är statligt anställda deltar i stor utsträckning även personal som har andra aktörer som arbetsgivare i internationella insatser eller internationell verksamhet, t.ex. i humanitära insatser, katastrof- och räddningsinsatser, hälso- och sjukvårdsinsatser, m.m. Ett exempel utgör personalen i den svenska nationella stödstyrkan, som består av såväl personal anställd i svenska

myndigheter som personal från landstingen, Svenska kyrkan, Röda Korset, m.fl.

Utredningen, som noterar att regeringen i direktiven bland annat framhåller att statens ansvar för den personal som staten sänder ut i internationell verksamhet innebär också att omhändertagandet av personalen före, under och efter den internationella insatsen så långt möjligt bör ha en likformig utformning. Utredningen har tolkat direktiven som att det inte ligger i utredningens uppdrag att överväga om även annan personal bör omfattas av en förstärkt lagstiftning på området.

Gränsytorna mot andra områden

Viktiga veteranpolitiska frågeställningar berör och gränsar till andra samhällsområden, t.ex. folkhälsoarbetet samt vård- och omsorgssystemet. En viktig del i vård- och omsorgssystemet är socialförsäkringsområdet. Utredningen uppdrag innefattar inte frågor som berör den grundläggande strukturen i t.ex. socialförsäkringssystemet. Utredningen har ändå valt att översiktligt beröra vissa frågeställningar inom detta område, bl.a. frågan om sambanden och samverkan mellan de olika aktörerna, eftersom socialförsäkringsområdet har stor betydelse för vården och omsorgen av skadade veteraner. Någon analys av försäkringssystemen som sådana görs dock inte.

Ett annat område med kopplingar till vård och omsorg är hälsoområdet. Folkhälsoarbetets struktur och organisering präglas av en bred ansats. Styrningen och ansvarsfördelningen på detta område bygger på att samhället som helhet – inte bara vård- och omsorgssektorn – har ett ansvar för människors hälsa och därigenom även veteranernas hälsa. Ansvaret vilar med denna ansats implicit också på alla och på var och en. Ansatsen innebär att den nationella politiken och styrningen inriktas mot flera övergripande frågor som har betydelse för folkhälsan. Det övergripande nationella målet för folkhälsoarbetet är att skapa samhällseliga förutsättningar för en god hälsa på lika villkor för hela befolkningen. Även frågor som berör folkhälsoarbetet ligger utanför utredningens uppdrag aktualiseras vissa frågeställningar på området som berör eller gränsar till det veteranpolitiska området, bl.a. förutsättningarna för veteranerna till god hälsa på lika villkor.

Utöver de områden som nämnts specifikt ovan, finns andra betydelsefulla områden som gränsar till det veteranpolitiska området

där både verksamhetsinriktningen och/eller det offentliga ansvaret gör avgränsningen mindre tydlig. I dessa gränsområden finns bland annat den statliga arbetsgivarpolitiken och arbetsmarknadspolitiken, som båda påverkar veteranernas förutsättningar dels vad gäller anställningsvillkoren men också vad gäller förutsättningar och möjligheter för en veteran till ett arbetsliv efter avslutat anställning i Försvarsmakten eller i en civil anställningsmyndighet som genomför internationella insatser eller verksamhet. Även om frågor som berör angivna områden ligger utanför utredningens uppdrag aktualiseras vissa frågeställningar på området som berör eller gränsar till det veteranpolitiska området, bl.a. frågan om samma villkor för alla veteraner och formen för anställningsvillkoren. Frågor som gäller rekrytering och avveckling av framförallt Försvarsmaktens personal hanteras i en särskild utredning och berörs inte närmare annat än om frågorna berör vissa veteranpolitiska frågeställningar.

Den samlade bilden är att en klar avgränsning av det veteranpolitiska området svårligen låter sig göras. Det finns ett antal kärnområden som handlar om bl.a. stöd och uppföljning, rehabilitering, statens erkänsla, meritvärde, samverkan mellan berörda aktörer, veteranstatistik, samt forskning relaterade till vissa av dessa områden. De statliga myndigheter som har någon koppling till veteranpolitiken är många, liksom övriga aktörer. Myndigheter som har en avgörande roll utifrån de frågeställningar som uppdraget omfattar, är å andra sidan något färre. Utredningens uppdrag att överväga en samlad och utvecklad veteranpolitik med utgångspunkt i att veteranpolitiken ska ses som en helhet och hela samhällets ansvar har styrt arbetet och avgränsningar. Under kartläggnings- och analysarbetet har problembilden fördjupats och justerats. Utredningens slutliga förslag berör statliga myndigheter, kommuner, landsting, frivilliga organisationer, m fl.

2.6 Arbetets genomförande

Regeringen har gett utredningen i uppdrag att dels följa upp och utvärdera veteransoldatpolitiken och dels utreda och formulera ett förslag till en sammanhållen och utvecklad veteranpolitik för all statlig personal som tjänstgör eller tjänstgjort i en internationell insats eller verksamhet som är av riskfylld eller påfrestande karaktär.

Utredningen har gjort bedömningen att uppdragets två huvuddelar – utvärderingen av veteransoldatpolitiken respektive att for-

mulera en samlad och utvecklad veteranpolitik som även omfattar andra personalkategorier än Försvarsmaktens personal – är lika viktiga, särskilt som hittillsvarande erfarenheter från genomförandet av veteransoldatpolitiken ger underlag och vägledning för hur en sammanhållen och ändamålsenlig veteranpolitik kan formuleras på det sätt som regeringen eftersträvar. Givet är därför att arbetet i dessa två delar påverkar varandra under arbetets gång.

Regeringens direktiv innebär bl.a. att utredningen i ett första steg ska följa upp och utvärdera den hittills genomförda veteranpolitiken, där veteransoldatpolitiken utgör en väsentlig beståndsdel. En stor del av arbetsinsatsen har därför inledningsvis lagts på att inhämta såväl muntlig som skriftliga uppgifter och synpunkter från berörda aktörer, bl.a. Försvarsmakten, andra berörda myndigheter, kommuner och landsting, frivilliga veteran- och anhängigorganisationer och att tillsammans med dessa aktörer identifiera brister och behov samt hur veteranpolitiken kan utvecklas vidare och vilka aktörer som från ett samlat samhällsperspektiv kan anses lämpade att möta dessa behov.

Utredningen har vidare i syfte att inhämta uppgifter och erfarenheter gjort studiebesök vid Norges försvarsdepartement och Veterancentret i Baereia, Danmarks Veterancenter i Ringsted och Rigshospitalet i Köpenhamn samt vid Nederländernas Veterancenter i Doorn.

Utredningen har även deltagit i The World Veterans Federation konferens *Peace and Security Summit* i Stockholm, Försvarsmaktens *Veteranseminarium*, högtidlighållandet av *Veterandagen* den 29 maj på Djurgården, konferensen *Sveriges veteranpolitik ur fyra perspektiv* på Armémuseum, Försvarsmaktens *Veteranforskningsseminarium*, SSHF konferens om kanadensiska veteran- och anhängig erfarenheter, SSHF seminarium om *soldathemmen i äldre tid*, Försvarsmaktens konferens om personal i *fång- och tvångssituationer*. Kanadensiska veterananhängigorganisationen *Valcartier* har besökt utredningen och orienterat om sin verksamhet.

Utredningen har genomfört en hearing med berörda myndigheter, kommuner, landsting, frivilliga organisationer, trossamfund och andra berörda aktörer i syfte att inhämta synpunkter och ge berörda aktörer möjlighet att gemensamt diskutera veteran- och anhängigfrågor.

Representanter för Svenska kyrkan och Nämnden för statligt stöd till trossamfund (SST) har bjudits in till utredningens sammanträde och redovisat synpunkter på veteran- och anhängigfrågor.

2.7 Betänkandets disposition

Detta avsnitt ger en översikt hur betänkandet är upplagt.

I kapitel 1 har lämnats en författningsförslag.

I detta kapitel (2) redogörs för de generella utgångspunkter som har legat till grund för utredningen fortsatta utredningsarbete. Vidare redogörs för utredningens definition av vissa begrepp och avgränsning av utredningsuppdraget. Avslutningsvis redogörs för hur utredningsarbetet har bedrivits och för betänkandets disposition.

I kapitel 3 redogörs för några tidigare utredningar som berör uppdragets frågeställningar.

I kapitel 4 lämnas en översiktlig redogörelse för veteranpolitiken i några andra länder.

I kapitel 5 redogörs översiktligt för den internationella verksamhet som berör uppdragets frågeställningar.

I kapitel 6 lämnas en översiktlig redogörelse för olika internationella aktörer som genomför internationella insatser, m.m.

I kapitel 7 lämnas en översiktlig redogörelse för några svenska utgångspunkter som ligger till grund för det svenska deltagandet i internationella insatser och den fortsatta inriktningen av denna verksamhet.

I kapitel 8 lämnas en översiktlig redogörelse för svenska myndigheter som bedriver internationella insatser och internationell verksamhet.

I kapitel 9 redogörs översiktligt för organisationen av svenska nationella kris- och katastrofmedicinska resurser.

I kapitel 10 redovisar utredningen arbetet med uppföljning och utvärdering av veteransoldatpolitiken.

I kapitel 11 redogörs för vissa forskningsfrågor på veteranområdet.

I kapitel 12 redogörs för vissa hälso- och sjukvårdsfrågor på det veteranpolitiska området.

I kapitel 13 analyseras frågor som rör behovet av veteranstatistik.

I kapitel 14 behandlas frågor som rör behovet av utvecklad samverkan mellan berörda aktörer på det veteranpolitiska området.

I kapitel 15 berörs frågor om erkänsla och erkännande av veteraner – och deras anhöriga.

I kapitel 16 redovisas utredningens överväganden i frågan om en samlad och utvecklad veteranpolitik.

I kapitel 17 behandlar utredningen frågan om behovet av en nationell veteranmyndighet på det veteranpolitiska området.

I kapitel 18 lämnas ett förslag till ny lag med bestämmelser för civil personal vid internationella insatser, m.m.

I kapitel 19 återfinns författningskommentarer.

I kapitel 20 lämnas en kostnads- och konsekvensanalys.

3 Tidigare utredningar

3.1 Inledning

I detta avsnitt lämnas en översiktlig redogörelse för några tidigare utredningar som belyst olika frågeställningar avseende svensk personal i internationella insatser och verksamheter.

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

Genom beslut den 19 december 1996 bemyndigade regeringen chefen för Försvarsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att föreslå former för samordning av viss civil och militär utbildning inför internationella fredsfrämjande och humanitära insatser.¹

Utredningen, som bedrev arbetet under benämningen *Samordnaren av utbildning för internationella insatser*, överlämnade betänkandet *Internationell konflikthantering – att förbereda sig tillsammans* (SOU 1999:29) i mars 1999.

Utredningen konstaterade i sitt betänkande att det internationella samfundets sätt att hantera konflikter har genomgått omvälvande förändringar under det senaste decenniet. Omställningarna har till stor del skett som ett resultat av de förändrade konfliktmönstren i världen. Det som framför allt är nytt är att väpnade konflikter numera allt oftare utspelas inom stater. Det nya våldet förekommer allt oftare mellan olika folkgrupper och har tenderat att utveckla sig efter normer, fjärran från internationella konventioner och krigets klassiska lagar. Resultatet har ofta blivit att de grundläggande statliga strukturerna försvagats, ofta i så hög grad att regeringarna i de drabbade länderna saknar förmåga att ta ansvar för de grundläggande samhällsliga funktionerna. Efter det kalla krigets

¹ Dir. 1996:109.

slut har det också blivit vanligare att länders sätt att hantera interna konflikter utsätts för kritiskt granskning, eller t.o.m. intervention från det internationella samfundets sida. Ett ökat ansvar faller därmed på världssamfundet och de aktörer som söker bistå de drabbade samhällena. Det är inte tillräckligt att kortfristig möta de humanitära behoven, eller att utplacera fredsbevarande militära förband eller observatörer längs internationella gränser eller stilleståndslinjer i avvaktan på att parterna själva, med eller utan hjälp, ska lösa konflikterna. Det internationella samfundet måste försöka undanröja orsakerna till konflikten. I de fall då förebyggande åtgärder inte kunnat användas eller varit verkningslösa blir situationen ännu mer komplicerad. Detta innebär att en rad åtgärder bör vidtagas samtidigt, och i integrerade former. Striderna måste fås att upphöra och säkerheten förstärkas så att fördrivna människor kan återvända till sina hem; de humanitära behoven måste tillfredsställas; de grundläggande orsakerna till konflikten behöver analyseras och parterna ges hjälp att förhandla om kortfristiga och permanenta lösningar; den ekonomiska aktiviteten ska ges möjlighet att åter komma igång genom bistånd eller investeringar; samhällsinstitutioner såsom polisväsendet och andra delar av det legala systemet måste återuppbyggas eller skapas; det civila samhället måste förstärkas. Allt detta ska dessutom ske i en anda av respekt för människor och kulturer i de drabbade områdena, samtidigt som all verksamhet måste genomföras av ett starkt stöd för de mänskliga rättigheterna och utföras med demokratiska principer som ledstjärna.

Utredningen framhöll att det finns ett stort antal aktörer som deltar i den internationella konflikthanteringen. Förutom FN-systemets olika delar och andra internationella organisationer som Röda Kors-rörelsen, har regionala mellanstatliga organisationer som OSSE, NATO, EU/VEU, OAU, SADC m.fl. fått alltmer framträdande roller i detta sammanhang. Därtill kommer den explosionsartade tillväxten av enskilda frivillig-organisationer – internationella, regionala eller nationellt förankrade – som deltar i arbetet, ofta med statliga nationella biståndspengar som viktig finansieringskälla. De många aktörerna är givetvis en betydande tillgång men förorsakar samtidigt stora samordnings- och samverkansproblem.

Utredningen konstaterade att nya verktyg för konflikthantering har tagits fram och arbetet med att formulera nya recept fortsätter oförtrutet, inte minst vad gäller den förebyggande verksamheten. De senaste åren har sett stora variationer i uppfattningen om insatsernas utformning och huvudmannaskap.

Utredningen fann att den utbildning som ägt rum i Sverige inför engagemangen i konflikthanterande verksamhet har varit, och är, av god kvalitet, både vad gäller den utbildning för militära förband och stabsofficerare och för civila polisinsatser som ägt rum vid dåvarande Försvarmaktens Internationella Kommando (SWEDINT), och den utbildning för bistånds- och humanitär personal och vissa andra kategorier som ägt rum inom Sida, Räddningsverket och ett par enskilda organisationer.

Utredningen konstaterade samtidigt att vad gäller den tvärsektoriella och gränsöverskridande utbildningen har Sverige inte nått lika långt. Ingen myndighet eller organisation hade uppdraget eller resurserna att förbereda personal från alla de områden och aktörer som är aktuella i den moderna internationella konflikthanteringen. Enligt utredningens mening var det angeläget att snarast möjligt skapa de institutionella förutsättningarna för en sådan tvärsektoriell kompetensutveckling i Sverige. Liknande institutioner har börjat uppstå på en del håll i andra delar av världen och det kändes angeläget att Sverige på ett tidigt stadium anpassade sig till detta synsätt och mönster. Det var också av stor betydelse att skapa ett kompetensforum där svenska aktörer, både myndigheter och enskilda organisationer, kan föras samman med internationella och regionala aktörer. Inte minst var det viktigt att de aktörer som spelar en ledande roll i de organiserade flerdimensionella internationella insatserna, dvs. FN-systemets olika delar samt regionala organ som OSSE, NATO, EU/VEU, OAU m.fl. kan dras in i utbildningsverksamheten.

Utredningen noterade samtidigt att det inte gick att blunda för det faktum att det på området finns aktörer som inte är vana vid att samarbeta innan de möts i de internationella konfliktområdena. Det är därför viktigt att skapa en plattform där alla inblandade parter kan känna sig hemma och att ingen känner sig tvingad att delta i kompetensutveckling inom ramar som satts upp av någon annan, möjligen konkurrerande, institution. Utredningen uttalade att man hade målsättning att föreslå skapandet av ett organ som åtminstone alla svenska deltagande myndigheter och organisationer känner ett gemensamt ansvar för. Verksamheten borde upplevas som en tillgång och inte som ett hot mot den egna organisationen.

Utredning ansåg att en permanent institution som har till uppgift att hantera just den gränsöverskridande och gemensamma kunskapsbasen borde inrättas. Institutionen borde kunna spela rollen av en smältdegel där idéer och erfarenheter kan blandas och utvecklas

och återföras som ny och förbättrad kompetens till olika avnämare. Institutionen borde dessutom utformas på ett sådant sätt att det kan bistå berörda departement i regeringskansliet med gränsöverskridande kompetens vid planeringen inför flerdimensionella insatser. Utredningen pekade på att behoven och verksamheten gick utöver vad vanliga nätverk kan åstadkomma och dessa var inte tillräckliga för att möta dagens och morgondagens behov på området.

Utredningen föreslog att ett svenskt kompetenscenter i form av ett institut för internationell verksamhet i kris- och konfliktområden skulle upprättas, med uppgift att genomföra utbildning samt stimulera utvecklingsarbete, samordning och samarbete inom detta område.

Utredningen föreslog att institutionen skulle benämnas *Folke Bernadotte-institutet för internationell konflikthantering och freds-
uppdrag*. Enligt utredningen borde institutet bland annat koordinera lämpliga delar av den statliga sektorns utbildning inför internationella uppdrag i kris- och konfliktområden, genomföra kurser, seminarier och konferenser inom ansvarsområdet, stimulera till utveckling och utprövning av nya metoder och modeller för utbildning och kapacitetsutveckling, bygga upp en resursbank med uppgifter om personer, erfarenheter och utbildningsverksamhet med anknytning till ansvarsområdet och i detta sammanhang spela en samordnande roll vid rekryteringen av personal för tjänstgöring i konfliktområden. Institutet föreslogs vidare ansvara för att utveckla samarbetet mellan berörda myndigheter, utbildningsinstitutioner och enskilda organisationer i frågor som berör utbildning inför internationella uppdrag i syfte att åstadkomma maximalt utnyttjande av tillgängliga resurser.

Utredningen föreslog vidare att institutets styrelseformer och personalstyrka borde organiseras på ett sådant sätt att institutet uppfattas som en gemensam tillgång för de berörda myndigheterna och organisationerna. Enligt utredningen borde verksamheten huvudsakligen finansieras genom direkta anslag över statsbudgeten inom ramen för de medel som stod till förfogande för kris- och konflikthantering inom utgiftsområdena fem, sex och sju (utrikesförvaltning och internationell samverkan, totalförsvaret och internationellt bistånd).

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

Regeringen bemyndigade den 7 oktober 1999 chefen för Utrikesdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att föreslå åtgärder för att förbättra rekryteringen av svensk personal till internationella insatser inom ramen för konfliktförebyggande och konflikthanterande verksamhet. Utredaren fick, inom ramen för utredningsdirektiven, också i uppgift att anordna och stödja kompletterande utbildning, konferenser eller seminarier i syfte att öka kompetensen hos personal som hanterar frågor inom det konfliktförebyggande området. Utredningen, som antog arbetsnamnet *Rekryteringsutredningen*, överlämnade betänkandet *Att verka för fred – ett gemensamt fredscentrum i Sverige (SOU 2000:74)* i augusti 2000.

Utgångspunkten för utredningens arbete och förslag var de nya krav som ställdes på världssamfundet och de nationella och internationella aktörerna genom den förändring av konfliktmönstren som skett under det senaste decenniet. I betänkandet konstaterade utredningen att behovet av fredsfrämjande och konfliktförebyggande insatser bedömdes vara fortsatt högt i framtiden vilket skulle komma att ställa krav på världssamfundet att bidra med resurser till kris- och konflikthantering. De senaste årens erfarenheter hade visat på behovet av långsiktighet och större tydlighet i internationella insatsers målsättning och det som skulle uppnås.

Utredningen konstaterade att de internationella fredsinsatserna med tiden har ändrat karaktär och att de militära insatserna numera ingår som delar i ett komplext och mångfacetterat arbete för att få de civila samhällena på fötter. Ett ökat ansvar faller därmed på världssamfundet och de aktörer som söker bistå de drabbade samhällena. Det internationella samfundets engagemang och möjligheter att hantera dessa konflikter hade lett till att organisationer som FN, EU, organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE), Nato och flera andra internationella och regionala organ haft krishantering och konfliktförebyggande åtgärder högt upp på dagordningen under de senaste åren. De drabbade samhällena har behov av hjälp på en rad områden samtidigt, bland annat konfliktlösning, humanitära åtgärder, säkerhetsfrämjande insatser, uppbyggnad av institutioner och infrastruktur samt ekonomiskt bistånd. Behovet av civil kunskap och kompetens hade således ökat i omfattning.

Vidare konstaterade utredningen att de internationella och regionala organisationerna genomförde ett omfattande förändringsarbete för att bättre kunna svara mot behoven av krishanteringskapacitet. Utredningen noterade att Sverige hade ambitionen att successivt öka sin förmåga att delta i fredsfrämjande och konfliktförebyggande insatser. Genom våra nationella och internationella erfarenheter fanns förutsättningar att bli en trovärdig och kreativ partner i de internationella strävandena att förbättra förmågan inom dessa områden.

Utredningen konstaterade att i Sverige hade rekryteringen till internationella fredsfrämjande insatser vuxit fram efterhand i takt med att behoven ändrats. Längre var det främst personal för den traditionella fredsbevarande verksamheten som rekryterades (militära förband, militära observatörer och civilpolis). Rekrytering och utbildning samordnades av Försvarsmakten genom SWEDINT (Försvarsmaktens centrum för internationell utbildningsverksamhet). När konfliktmönstren ändrade karaktär under 1990-talet uppkom emellertid nya behov. Räddningsverket etablerade sig som en internationell aktör med insatser som omfattade räddningsverksamhet såväl i samband med naturkatastrofer som i konfliktområden. Sida hade också utökat sin rekrytering för att täcka de behov som främst OSSE:s verksamhet gett upphov till. Sida rekryterade också valövervakare. Också Rikspolisstyrelsen hade etablerat en egen rekryteringsverksamhet för poliser i internationell tjänst. Utöver angivna myndigheter ingick dessutom ett antal departement, myndigheter, institutioner och enskilda organisationer i olika nätverk.

Utredningen konstaterade att anställningsmyndigheterna tog någon form av arbetsgivaransvar för den personal som skickades ut i konfliktområden. Efter hand hade de även etablerat sina egna rutiner och anställningsvillkor, vilket – enligt utredningen – innebär att det kunde finnas betydande skillnader i de villkor som gällde för statligt anställd svensk personal i krisområden.

Utredningen konstaterade vidare att förutom angivna skillnader fanns det även grundläggande olikheter i myndigheternas resursbaser, operativa kriterier och tillvägagångssätt. Rikspolisstyrelsen och Räddningsverket rekryterade ur den egna yrkeskåren medan Sida och SWEDINT hade stora delar av Sveriges befolkning som resursbas. Räddningsverkets uppdrag var, till skillnad från de övriga myndigheternas, huvudsakligen av mycket kortfristig natur med snabba insatser som var direkt knutna till akuta kriser. Utredningen noterade vidare att rekryterings- och anställningsproceduren i de olika inter-

nationella insatserna skilde sig åt beroende på vilken organisation som hade huvudmannaskap och ibland även från insats till insats.

Utredningen påpekade att flera svenska civila experter som arbetat på korttidsuppdrag i konfliktområden, speciellt för FN, hade uttryckt önskemål om bättre stöd från Sverige när det gällde hjälp vid sjukdom, kontakt med familj eller anhöriga, bistånd vid avtals- och försäkringsfrågor m.m. Utredningen noterade att i Sverige hade ingen organisation arbetsgivaransvar för dem samtidigt som de var främlingar i FN-systemet.

Utredningen framhöll att ny kompetens och nya yrkeskategorier efterfrågades i allt större utsträckning. Bland de ”nya” yrken som var efterfrågade nämndes domare, åklagare, kriminalvårdspersonal samt regionala administratörer. För svensk del innebar detta att personal från allt fler myndigheter och institutioner som Domstolsverket, Riksåklagaren, Kriminalvårdsstyrelsen, Svenska Kommunförbundet, Sveriges kommuner, länsstyrelserna m.fl. berördes av det internationella konfliktarbetet.

Utredningen fann att med allt fler aktörer även på det nationella planet var det angeläget att Sverige organiserade sin verksamhet så att de begränsade resurserna användes på ett kostnadseffektivt sätt för att undvika onödigt dubbelarbete och resursslöseri.

Utredningen framhöll att utgångspunkten för förslagen var att åstadkomma största möjliga samordning av den svenska rekryteringen inför de internationella insatserna på det konfliktförebyggande och konflikthanterande området. Utredningen framhöll vidare att en viktig aspekt var också samhällets stöd till den enskilde som sänds ut till ett konfliktområde.

Utredningen övervägde möjligheten av att etablera en enda gemensam rekryterings-, utbildnings- och stödfunktion för all personal, civil såväl som militär, för fredsfrämjande uppdrag. En sådan lösning var emellertid – enligt utredningens bedömning – svår att genomföra då svensk grundlag reglerar utsändandet av svensk väpnad trupp utomlands. På det civila området fanns inte några liknande begränsningar. Detta talade – enligt utredningen – för att den rent militära verksamheten även i fortsättningen skulle hållas åtskild från den civila. Enligt utredningen borde Försvarsmakten således fortsätta att behålla ansvaret för den militära utlandsstyrkan. Utredningen noterade också att när det gällde Rikspolisstyrelsen och Räddningsverket hade argument framförts för att dessa båda verksamheter av olika skäl också organisatoriskt skulle hållas

åtskilda från en gemensam utlandsplattform för rekrytering och utbildning.

Enligt utredningens bedömning var dock andra former av samverkan emellertid både möjlig och önskvärt. Exempel på sådan samverkan var geografisk samlokalisering av rekryteringsfunktioner samt delade stöd- och utbildningsmekanismer.

Mot den bakgrunden föreslog utredningen därför att alla berörda myndigheters rekryteringsverksamhet, civil som militär, borde samlokaliseras och om möjligt samlas under ett tak för att bilda ett gemensamt svenskt fredscentrum. Detta skulle innebära att åtminstone vissa delar av Rikspolisstyrelsens och Räddningsverkets rekryterings- och stödfunktioner kunde förläggas på samma plats som Försvarmaktens centrum för internationell utbildningsverksamhet (SWEDINT). Vidare kunde Sidas rekryteringsverksamhet för internationella konfliktförebyggande och konflikthanterande insatser och den rekrytering som bedrevs av Försvarmakten för huvudsakligen civila ändamål omorganiseras i form av en ny myndighet som lokaliserades till fredscentret.

Enligt utredningens förslag skulle den föreslagna myndigheten administrera en gemensam plattform för svenska civila insatser i kris- och konfliktområden, inklusive konfliktförebyggande insatser. Den nya gemensamma plattformen föreslogs av utredningen få arbetsnamnet *Sveriges civila utlandsverksamhet*.

Personal som Sverige ställde till FN:s, OSSE:s eller EU:s förfogande, och som inte redan var anställda av Försvarmaktens eller Rikspolisstyrelsens internationella styrkor, eller i Räddningsverkets snabbinsatsstyrkor, skulle – enligt utredningens förslag – anställas i denna verksamhet/styrka.

Utredningen föreslog vidare att myndigheten borde samarbeta med de akademiska institutioner och enskilda organisationer som var engagerade i internationella freds- och konfliktfrågor.

Enligt utredningens förslag skulle myndigheten också administrera den gemensamma utbildning som var påkallad inför de internationella insatserna. Särskild uppmärksamhet skulle ägnas åt den integrerade och gränsöverskridande utbildningen och övningsverksamheten.

Utredningen föreslog vidare att myndigheten skulle få en styrelse med representanter för andra berörda myndigheter och enskilda organisationer. Organisatoriskt borde myndigheten läggas under utrikesdepartementet. Kostnaderna för förslaget skulle genomföras

– enligt utredningen – huvudsakligen rymmas genom omfördelning av befintliga medel.

Utredningen underströk att samlokalisering skulle medföra betydande synergieffekter i den operativa verksamheten. Stora delar av logistiken och annat stöd borde kunna samordnas, alltifrån etablerandet av ett gemensamt operationsrum till delade resurser för utbildning, debriefingar och annat stöd under uppdraget och efter hemkomsten. En effekt av en sådan samordning var – enligt utredningen – att de skiftande villkor och regelsystem som de olika myndigheterna tillämpade för svenskar i internationell tjänst på sikt kunde göras mera enhetliga.

Utredningen ansåg vidare att samordningen inom regeringskansliet i frågor som rörde internationell krishantering borde förstärkas. Det var viktigt – enligt utredningen – att de åtaganden som Sverige gjorde gentemot internationella och regionala organisationer hade en direkt koppling till de institutioner som hade ansvar för de nationella förberedelserna. De existerande samordningsfunktionerna för fredsfrämjande insatser och andra integrerade samordningsorgan, borde därför intensifiera sin verksamhet.

Utredningen lämnade därutöver ytterligare förslag med anknytning till utredningsuppdraget.

Utredningen konstaterade samtidigt att det under utredningens gång på sina håll redovisats tveksamhet inför skapandet av en ny myndighet. Utredningen påpekade att samtidigt som det fanns en stor enighet om att det fanns behov av ett större mått av samordning och samarbete hade argumenten mot ett sådant arrangemang varit att ännu en myndighet skulle riskera att komplicera samarbetet mellan de redan aktiva myndigheterna. Mot den bakgrunden lade utredningen fram ett alternativ.

Enligt det alternativa förslaget skulle Sida, som redan hade rekryteringsansvar, administrera den integrerade och samordnade civila verksamheten. För att ändå föra samman de berörda aktiviteterna under ett tak och uppnå några av de synergieffekter som skulle bli en följd av huvudförslaget föreslog utredningen att SIDA:s internationella rekryteringsverksamhet i så fall skulle flyttas från huvudkontoret och samlokaliseras med de övriga myndigheternas internationella verksamhet i det föreslagna fredscentret. Grundtanken i huvudförslaget var att all rekrytering och andra stödfunktioner skulle samlas på samma plats.

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

I mars 2001 uppdrogs åt en utredare att utreda frågor om försörjning av domare och åklagare till internationella insatser m.m.² Utredaren lämnade i januari 2002 departementspromemorian *Domare och åklagare i internationella insatser*. I promemorian noterade utredaren att efterfrågan på internationella insatser inom rättsområdet ökar. Enligt utredaren talade främst utrikes- och säkerhetspolitiska skäl, men också verksamhetsinterna motiv för att Sverige borde stödja och bidra till uppbyggnaden och stärkandet av rättsstaten i vår nära omgivning och på andra håll i världen. De svenska insatserna bör hålla en hög professionell nivå. Det är därför naturligt att den särskilda – och inte sällan exklusiva – kunskap och kompetens som finns på verksamhetsnivå inom rättsväsendets myndigheter utnyttjas.

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

Utredaren framhöll att det fanns ett behov av centrala stödfunktioner för de internationella insatserna. Enligt utredaren borde för domstols- och åklagarväsendena sådana funktioner fullgöras inom Domstolsverket och Riksåklagaren. Även om det primära ansvaret borde ligga inom respektive myndighet fanns det mycket att vinna på samarbete i de frågor som de internationella insatserna aktualiserar. Behovet av samarbete med andra inhemska aktörer och över nationsgränserna i särskilda frågor t.ex. i utbildningssammanhang framhölls också.

I utredningen fokuserade även på rekryteringen till internationella uppdrag och hur det kan skapas förutsättningar för att rekrytera kvalificerade personer. Utredaren noterade att Sverige har ett intresse av att det är skickliga och lämpade personer som verkar i dessa uppdrag. De svenska domare och åklagare som engageras i utvecklingssamarbete eller krishantering kommer att göra erfarenheter och få kompetens som är värdefulla för andra internationella

² Ju 2001:G.

uppdrag på hög nivå, såsom uppdrag inom internationella domstolar eller tribunaler.

Enligt utredaren var det grundläggande för en god rekrytering till internationella uppdrag att det fanns system för att fånga upp, vidareutbilda och löpande informera intresserade personer. Ändamålsenliga resursbanker med kandidater för dessa uppdrag borde därför byggas upp inom domstols- och åklagarväsendena. Utredaren påpekade samtidigt att det var viktigt att det samtidigt skapas bra villkor – ersättning, anställningsförhållanden, stöd m.m. – för dem som deltar i internationella insatser. Inte minst viktigt var det att de internationella erfarenheterna beaktas vid meritvärdering i karriärhänseende.

Utredaren föreslog vidare att anställda inom domstols- och åklagarväsendena som medverkar i en insats inom internationell civil krishantering borde under den tid tjänstgöring pågår utomlands vara lediga från sina ordinarie anställningar och vara anställda av Domstolsverket och Riksåklagaren. Dessa myndigheter borde även ha arbetsgivaransvar för anställda som deltar i internationellt utvecklingssamarbete som sker i myndigheternas regi och som har sådan omfattning att det inte kan utföras inom ramen för ordinarie anställning. Samtidigt framhöll utredaren behovet av försiktighet då det gäller uppdrag eller former för uppdrag som kan påverka förtroendet för de anställda inom domstols- och åklagarväsendena. Särskilt viktigt var detta för domare och åklagare. Utredaren konstaterade att även om övervägandena och förslagen i promemorian i huvudsak var inriktade på förhållandena inom domstols- och åklagarväsendena och på internationella uppdrag för domare, åklagare och andra anställda inom domstols- och åklagarväsendena hade vissa delar av övervägandena allmän giltighet och borde därför kunna tjäna till ledning för internationella insatser även inom andra myndigheter.

Utredaren framhöll att såvitt gällde författningsreglering av socialrättsliga förhållanden m.m. för personer med uppdrag inom internationell civil krishantering lämnades ett generellt principförslag som omfattade alla anställda vid statliga myndigheter. Innehållsmässigt följde förslaget i huvudsak de regleringar som gällde för utlandsstyrkorna inom Försvarsmakten och Polisen. Förslaget till generell författningsreglering för den civila krishanteringen omfattade även verksamheten inom polisens utlandsstyrka.

3.5 Svenskt rättsväsende i internationella uppdrag, m.m. (SOU 2009:76)

Regeringen beslutade den 18 december 2008 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda dels organisatoriska frågor beträffande det svenska rättsväsendets deltagande i internationella uppdrag och insatser och dels jurisdiktionsfrågor relaterade till svensk civil personals deltagande i sådana sammanhang.³

Utredningen, som antog arbetsnamnet *Utredningen om svenskt rättsväsende i internationella uppdrag*, överlämnade betänkandet *Svenskt rättsväsende i internationella uppdrag, m.m.* (SOU 2009:76), i augusti 2009.

Utredningen hade i uppdrag att förbättra förutsättningarna för svenskt rättsväsende att delta i internationella uppdrag för att på det sättet kunna bidra till Sveriges engagemang när det gäller civil krishantering och internationellt utvecklingssamarbete. Utredningen konstaterade att en uppbyggnad av ett i alla hänseenden fungerande rättsväsende är nödvändig för att krisdrabbade samhällen ska kunna utvecklas i positiv riktning. Utredningen konstaterade vidare att efterfrågan från bl.a. FN och EU på personal inom rättsområdet till internationella fredsfrämjande insatser och internationellt utvecklingssamarbete hade under senare år ökat markant. Ett deltagande i internationell verksamhet gav rättsväsendet, dvs. framför allt domstolsväsendet, åklagare och polis samt kriminalvården, en möjlighet att också förvärva kunskap och erfarenhet som kan nyttiggöras i den egna nationella verksamheten.

Utredningen lämnade i betänkandet förslag på hur rättsväsendets olika delar skulle kunna stärkas var för sig men även inbördes i sitt internationella deltagande. Rättsväsendet sattes också in i ett vidare sammanhang, där samverkan med övriga svenska och internationella aktörer inom rättsområdet, det övriga civila samhället men även militär verksamhet framhölls.

Utredningen framhöll vidare att vid ett utvecklande av formerna för det internationella deltagandet borde särskild hänsyn tas till behovet av enhetlighet och effektivitet, liksom till önskvärda synergieffekter. Samordning inom Regeringskansliet och mellan rättsväsendets olika delar, liksom Folke Bernadotteakademins sammanhållande roll, betonades. Enligt utredningen borde även Myndig-

³ Dir. 2008:155.

heten för samhällsskydd och beredskap, med sin välrenommerade internationella erfarenhet, ges en viktig roll i sammanhanget.

I sina överväganden och förslag framhöll utredningen fyra områden, nämligen

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

Utredningen konstaterade att i det organisatoriska sammanhanget behandlas domare och åklagare särskilt. Anledningen härtill är dels den speciella ställning som dessa yrkesgrupper hade, framför allt domarnas konstitutionella särställning, dels att många av frågorna redan hanterades på ett tillfredsställande sätt för polisens och kriminalvårdarens del. Inte minst polisen hade en mångårig erfarenhet av internationella insatser vilka för det mesta speglas i en väl utbyggd organisation. Utredningen konstaterade samtidigt att en förutsättning för att lämpliga kandidater ska intressera sig för internationella uppdrag är att sådan erfarenhet tillmäts ett betydande nationellt meritvärde, vilket – enligt utredningen – borde avspeglas i karriärmöjligheter och lönesättning.

Utredningens framhöll att dess överväganden och förslag skulle ses mot bakgrund av Sveriges politik för global utveckling och andra nationella och internationella styrdokument på området.

Utredningen framhöll vidare att ett relativt stort antal aktörer är involverade i administrationen och genomförandet av internationella uppdrag. Deltagande i civila krishanteringsinsatser berörde exempelvis i betydande utsträckning såväl justitie- och utrikesdepartementet som försvarsdepartementet.

Utredningen påpekade samtidigt att en förutsättning för att ett stort antal svenska aktörer ska kunna vara delaktiga i internationella uppdrag på rättsområdet är att det finns en välgrundad helhetsyn på verksamheten. Detta kräver en nära samordning mellan berörda fackdepartement – främst justitie- och utrikesdepartementet – och övriga aktörer samt en tydlig styrning av den internationella verksamheten inom domstolsväsendet och rättsväsendets myndigheter.

Utredningen påpekade att all svensk internationell verksamhet sker mot bakgrund av Sveriges internationella åtaganden och utifrån behov och efterfrågan som från tid till annan gör sig gällande. För att största möjliga synergieffekter ska uppnås borde därför de svenska ansträngningarna, där det är möjligt, koncentreras till mer sammanhållna insatser.

Utredningen noterade att det redan fanns centrala stödfunktioner vid Domstolsverket, Rikspolisstyrelsen och Kriminalvården för administration av internationella uppdrag. En liknande stödfunktion borde – enligt utredningen – även inrättas vid Åklagarmyndigheten. För att tillgodose samordning inom rättsväsendet och med andra internationella aktörer borde – enligt utredningen – ett rättsväsendets råd för internationella uppdrag inrättas med företrädare för rättsväsendets olika delar, Utrikesdepartementet, Försvarsdepartementet, Folke Bernadotteakademin och Sida. Justitiedepartementet bör leda rådets arbete. Rådet bör – mot bakgrund av Sveriges nationella strategi – utforma en helhetssyn angående rättsväsendets deltagande i internationella uppdrag, ange prioriterade områden samt beakta det nödvändiga samspelet mellan civil krishantering och utvecklingssamarbete.

Vidare ansåg utredningen att rättsväsendet borde eftersträva en ökad samverkan med andra svenska internationella aktörer, däribland Sida, advokat kåren, icke-statliga organisationer och Försvarsmakten. Myndigheter och organisationer som deltar i civila krishanteringsinsatser och utvecklingssamarbete borde även bilda ett nationellt nätverk. Mot bakgrund av Folke Bernadotteakademin sammanhållande roll inom sitt verksamhetsområde, borde akademien ges i uppdrag att vara sammanhållande och ledande för nätverket och dess verksamhet. Folke Bernadotteakademin borde dessutom kunna utgöra en samordnande och företrädande funktion för svensk del vid en framtida ökad och önskvärd nordisk samverkan.

Utredningen ansåg vidare att i fråga om civila krishanteringsinsatser borde utsändande myndighet också vara anställningsmyndighet. Vid deltagande i utvecklingssamarbete bör i regel ingen ändring göras i anställningsförhållandet. Personal som sekonderas (i motsats till att få sitt uppdrag direkt från exempelvis FN eller EU) till internationella tribunaler och domstolar borde dock genomgående vara utsänd av Domstolsverket som anställande myndighet.

Utredningen ansåg vidare att domstolsväsendet och rättsväsendets myndigheter är mest lämpade att sköta rekryteringen till internationella uppdrag för rättsväsendets del. Sådan rekrytering förut-

sätter att det vid varje myndighet finns ett väl utvecklat expertregister. Kvalitetssäkring av personer bör ske innan kandidatens namn vidarebefordras till regeringskansliet. Endast de personer som har de bästa förutsättningarna att nå framgång med sina kandidaturer bör nomineras.

Utredningen ansåg även att rättsväsendet även bör samordna sig i policyfrågor rörande rekrytering. Det är viktigt att det sker en tydlig renodling av de internationella yrkesfunktionerna. Varje anställningsmyndighet bör därför svara för rekrytering av den personal som faller inom den egna myndighetens område.

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

I frågan hur lång tjänstgöringstiden utomlands bör vara, – liksom insatsfrekvensen – bör detta – enligt utredningen – bestämmas av varje utsändande myndighet. Det bör dock existera en viss samsyn mellan olika aktörer i dessa frågor.

Utredningen föreslog att anställda inom rättsväsendet som deltar i civila krishanteringsinsatser bör under den tid tjänstgöring pågår utomlands utan särskilt beslut vara tjänstlediga från annan statlig anställning. Utgångspunkten bör vara en generös hållning från arbetsgivarnas sida när det gäller anställdas internationella uppdrag.

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

Vidare framhöll utredningen att de personer inom rättsväsendet som deltar i internationella uppdrag utvecklar sin kompetens i olika avseenden, vilket bör tillmätas särskilt meritvärde i karriär- och lönehänseende. Vidare bör personalen under utlandsuppdraget i så stor utsträckning som möjligt beredas möjlighet att hålla sig informerad om vad som sker på personalområdet hemma. Personer som deltagit i utlandsuppdrag bör ges möjlighet till särskilda utvecklingssamtal med berörd chef eller annan lämplig person samt att informera om sina erfarenheter på den egna arbetsplatsen. För att tydliggöra vari utlandsuppdraget bestått bör särskilda uppdragsbeskrivningar upprättas. Frågan om meritvärdering bör vidare diskuteras i samråd mellan Arbetsgivarverket och dess medlemmar.

Det är lämpligt att rättsväsendets olika delar också utvecklar former för att visa hemkommen personal sin erkänsla för den internationella insatsen.

Utredningen föreslog för att medvetandegöra den internationella verksamheten hos de myndigheter som kan komma i fråga för att sända ut personal, är det angeläget att personer på ledningsnivå inom dessa myndigheter får utbildning och information om denna verksamhet.

Utredningen konstaterade att de utsändande myndigheterna har ett ansvar för att följa upp hemvändande personal. Hemvändandet kan underlättas av avrapportering (debriefing) och annan rapportering från utlandstjänstgöringen. Folke Bernadotteakademien bör – enligt utredningen – ges i uppgift att sondera intresset för nätverk och hemvändarträffar för hemvändande personal.

Arbets- och socialrättsliga frågor

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

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

Enligt utredningen bör bestämmelserna gälla all personal som sänds ut av rättsväsendet för arbete i internationella krishanteringsinsatser. De bör även – enligt utredningens förslag – vara tillämpliga på övrig civil personal som sänds ut av statliga myndigheter i internationella civila krishanteringsinsatser. Det innebär att de bl.a. kommer att omfatta personal som Folke Bernadotteakademien och

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap sänder ut i sådana insatser.⁴

3.6 En svensk veteranpolitik, del 1 (SOU 2007:77) och del 2 (SOU 2008:91) – Ansvaret för personalen före, under och efter internationella militära insatser

Regeringen beslutade den 14 juni 2007 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utforma förslag till en svensk veteranpolitik, dvs. ansvaret för personalen före, under och efter internationella militära insatser.⁵

Utredningen, som antog namnet *Veteransoldatutredningen*, överlämnade delbetänkandet *En svensk veteranpolitik, del 1* (SOU 2007:77) i oktober 2007. Utredningens slutbetänkande *En svensk veteranpolitik, del 2* (SOU 2008:91) överlämnades i oktober 2008.

Utredningen noterade att riksdag och regering har uttalat att Sveriges deltagande i fredsfrämjande verksamhet ska öka. Det innebär också att antalet personer som deltar också kommer att bli större. Utredning konstaterade samtidigt att deltagande i internationella militära insatser inte är utan risker. Därför är förberedelserna för personalen inför en insats, stödet under och omhändertagandet efter insatsen grundläggande för att Sverige ska ta sitt ansvar för berörd personal. Detta förutsatte – enligt utredningen – att verksamheten grundas på en sammanhängande, trovärdig och allmänt accepterad personalpolitik. Denna politik måste täcka alla delar i kedjan från det att en insats initieras till långt efter att den avslutats. En sådan personalpolitik måste också omfatta alla som berörs av insatsen.

Utredningen uttalade vidare att en utgångspunkt i arbetet med att utforma förslaget till den framtida veteranpolitiken var att denna ska grundas på en helhetssyn som inkluderar rekrytering av personalen, utbildning och förberedelser inför insatsen, stöd och åtgärder under insatsen, omhändertagande samt stöd och eventuell rehabilitering efter insatsen. Också stödet till de anhöriga, särskilt barnen, utgör en viktig del i denna helhetssyn.

⁴ I utredningen *Med rätt kompetens som förebild – Svenskt rättsväsende i internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser* (september 2012), behandlas frågeställningar som berör rättsväsendets personal i internationella insatser.

⁵ Dir. 2007:83.

En annan utgångspunkt var att bedöma hur samhället som helhet kan medverka i genomförandet av den framtida veteranpolitiken. Här har utgångspunkten varit att den myndighet eller organisation som från ett samlat samhällsperspektiv är mest lämpad också bör ansvara för åtgärden.

Utredningen konstaterade att en förutsättning för att omsorgen om veteransoldater och anhöriga ska motsvara de påfrestningar och risker som deltagandet i internationella militära insatser innebär är att statsmakterna gemensamt är beredda att samverka kring denna målsättning. Utredningen konstaterat också att i andra länder har veteranpolitiska reformer genomförts både av flera olika ministrar och departement tillsammans och direkt av regeringschefen. Detta – menade utredningen – ökar genomslaget för förbättringarna och blir ett exempel för de olika myndigheter som har det närmare ansvaret för verksamheten. Motsvarande breda engagemang i Sverige krävdes – enligt utredningen – för ett fullgott och sammanhållet omhändertagande.

Utredningen lämnade förslag på den framtida veteranpolitiken, inklusive veteransoldatpolitiken, och en rad olika åtgärder i syfte att stärka omhändertagandet av personalen före, under och efter insats samt ge veteranerna erkänsla för deras insatser.

Utredningen föreslog bland annat

- att rekryteringen till internationella militära insatser bör förbättras
- att riktlinjer för insatsfrekvens införs
- att den anställde och dennes anhöriga ges stöd före under och efter tjänstgöring i internationella militära insatser
- att Försvarmakten ges ett förstärkt uppföljningsansvar för anställda efter tjänstgöring i internationella militära insatser
- att veteranerna ges ökad erkänsla för sina insatser, bland annat i form av att en veterandag högtidlighålls och att ett veteranmonument uppförs

Utredningen lämnade även ett förslag till ny lagstiftning för Försvarmaktens personal vid internationella militära insatser (se kapitel 10.)

4 Veteranpolitik i andra länder

4.1 Inledning

I detta kapitel lämnas en översiktlig redogörelse för veteranpolitiken i några jämförbara länder. Redogörelsen bygger i huvudsak på beskrivningar som Förvarsmaktens attachéer inhämtat i respektive land och lämnat till utredningen.

Ett fåtal svar har inkommit som handlar om civila i civila insatser. Förutom att det säkerligen är ett område där omhändertagandet före, under och efter insatsen, inte är så väl definierat och sammanhållet som det är för Förvarsmaktspersonal, så kan även det sätt som uppgifterna inhämtats, via Förvarsmakten och försvarsattachéerna spela in. Denna sorts personal hör ofta hemma i lokala eller regionala myndigheter eller andra organisationer och hålls samman av andra departement än de som Förvarsmaktens personal samarbetar med. Detta till trots så har dock uppgifter om vissa länders civila personal i civila insatser inkommit. Särskilt långt i denna fråga har Finland kommit. Polen är också ett intressant land i detta sammanhang då det har samma regelverk för både denna kategori och Förvarsmaktens personal. Ytterligare information har inkommit, men i de fall där inget nämns så har inte heller några uppgifter inkommit. Här är det då oklart om det finns något särskilt omhändertagande för denna grupp eller om det bara är så att utredningen inte har lyckats inhämta kunskap om detta.

4.2 Danmark

4.2.1 Beskrivning av veteranpolitiken

En veteran i Danmark är en som varit utsänd i en eller flera internationella operationer. Det görs ingen skillnad på civila och militära veteraner, men de ska ha varit anställda i försvaret. Oavsett fram-

tida anställningsförhållanden så räknas de som veteraner. Även andra världskrigets soldater kallas veteraner, men ingår inte i den nedan nämnda handlingsplanen.

Folketinget initierade arbetet med veteranpolitiken genom beslut i juni 2009 om att tillsätta en arbetsgrupp. Regeringen offentliggjorde handlingsplanen *Anerkendelse och støtte – veteranpolitik* i oktober 2010. Åtgärderna omfattar flera myndighetsområden som ska ge stöd till de utsända, före, under och efter insatsen. De departement som direkt fick ansvar att utveckla olika områden var Försvarsministeriet, som bl.a. skulle upprätta en organisation för veteraner med ett veterancenter, Undervisningsministeriet, som fick till ansvar att utveckla en kompetensvärderingsmodell och Sundhetsministeriet, som skulle utveckla behandlingen av psykiskt skadade och tillsammans med Försvarsministeriet stärka omhändertagandet av de fysiskt skadade.

Veteransekretariatet är en del av Veterancentret. Sekretariatet koordinerar information från försvaret, med information från veteraner, fackliga och frivilliga organisationer. Därutöver finns det veteranhem på vissa orter samt kontaktmöjligheter på varje förband.

En utvärdering genomfördes under våren 2013 där det konstaterades att åtgärderna hade fungerat väl och att verksamheten var på rätt väg. Centret har tydliggjort myndighetsansvaret för veteranerna, men även för samhället i övrigt.

4.2.2 Stöd till veteraner och deras anhöriga

Inför en internationell insats utbildas den utsände, men även anhöriga i vad som kan förväntas under insatsen och vilka konsekvenser det kan innebära. Under utlandsvistelsen finns ett stödprogram och utarbetade rutiner för att stödja alla inblandade. Efter hemkomsten ges fortsatt stöd, men efter ett antal obligatoriska tillfällen förutsätter det frivillighet från den utsändes sida.

Det finns goda förutsättningar att få stöd under olika omständigheter och anställningsförhållanden för dem som varit utsända. Information finns tillgänglig och delas ut till de direkt inblandade och till lärare/pedagoger som ansvarar för barn till utsända.

4.2.3 Lokalt anställd personal i insatsområdet

Danmark har haft lokalt anställd personal i Irak och Afghanistan. Avtal har upprättats mellan politiska partier i Danmark om hantering av dessa personer och i vissa fall deras anhöriga. Ett exempel är tolkar som varit anställda lokalt i Afghanistan där den anställde har kunnat välja mellan olika alternativ, såsom lön, flytt till annan provins eller utbildning, i vissa fall i Danmark. Det finns en möjlighet till danskt permanent uppehållstillstånd efter minst fem år och med vissa krav, som att personen i fråga, inte ska ha begått allvarliga brott. Avtalet liknar det man tog fram för situationen i Irak där den också omfattade lokalanställd personal vid den danska ambassaden. Cirka 350 personer berördes i Irakfallet, varav cirka 250 har återvänt till Irak.

4.2.4 Organisation av det medicinska, psykologiska och sociala stödet, före, under och efter insatsen

Före insatsen finns det ett program för den utsände och de anhöriga. Det inkluderar utbildning, träning, vaccinering och tester. Även psykiskt förbereds den utsände och familjen på det som den utsände kan utsättas för. En kontaktofficer finns vid det utsända förbandet.

Under insatsen är det primärt den ordinarie sjukvården inom missionsområdet som finns att tillgå. Beredskap med nationell sjukvårdstransport finns tillgänglig. Det psykologiska stödet ges inom ramen för förbandet med dagliga debriefingar m.m. och för de hemmavarande genom regelbundna träffar. Stor vikt har lagts vid att underlätta kontakten mellan de utsända och de hemmavarande genom goda kommunikationsmöjligheter. Alla som är beroende av behandling i Danmark kommer till Rigshospitalet i Köpenhamn.

Efter hemkomsten hålls ett obligatoriskt samtal med de utsända då eventuellt fortsatt stöd ska definieras. Det sker inom sex månader, utom i de fall förbandet varit i en s.k. hård mission, då sker det direkt efter hemkomsten.

Om veteranen inte frivilligt söker hjälp blir denne kontaktad efter två, fem och åtta år efter hemkomsten. Danmark skiljer inte mellan psykiska och fysiska skador.

Försvaret arbetar inte bara med den enskilde eller dennes familj utan också mot andra myndigheter, såsom kommuner m.m.

Ett arbete pågår för att utveckla förmågan att beskriva kompetenserna som inhämtas under insatsen. En bärande tanke i den fastställda handlingsplanen har varit att de utsända ska värdesättas av hela samhället. Detta förhållningssätt manifesteras av att Danmark framför Folketinget och vid ceremonier vid monumentet på Kastellet firar veteranerna i september varje år med närvaro av den högsta militära och politiska ledningen samt med Drottning Margarethe.

4.2.5 Civil personal i civila insatser

Veterancentret tar inte hand om veteraner från poliser, krisberedskapspersonal eller från t.ex. Utrikesministeriet. Veterancentret kan genom ett befintligt avtal bistå med psykologisk hjälp eller hänvisa till efterföljande samtal med de privatpraktiserande psykologer som Veterancentret anlitar. Dessa tjänster ska dock finansieras av det departement som svarar för den verksamhet som den hjälpbehövande personalen tillhör.

Beredskapsstyrelsen sänder ut räddningstjänstpersonal till katastrofområden. Innan insats genomgår denna personal en flera dagar lång utbildning där det kan ingå samtal med psykolog. Under insatsen följs personalen upp kontinuerligt och efter insatsen genomförs debriefing med möjlighet till kontakt med psykolog.

När det gäller poliser i internationella insatser finns utarbetade rutiner, vari ingår fysiska test, intervjuer, internationella kurser avsedda för polispersonal och förberedande träning för insatsen. Under insatsen sker två besök om insatsområdet är Afghanistan och ett besök i övriga fall, med bl.a. obligatoriskt samtal med psykolog. Efter hemkomsten är samtal med psykolog obligatoriskt.

Flera frivilligorganisationer tar hand om personal som tjänstgjort i insatser och som behöver stöd och hjälp. En sådan organisation är Krigsveteraner och pårørende. Det är en förening som genom frivilligt arbete, ger stöd och hjälp till tidigare utsända och deras familjer. Med tidigare utsända avses alla dem som har varit i krigszoner eller i andra oroliga områden.

Även de Blå Baretter och Veteranhjemmene erbjuder hjälp till annan personal än de från försvaret, såsom poliser, sjuksköterskor, läkare, krisberedskapspersonal med flera. Det tycks dock mest vara försvarets personal som tar kontakt med dessa organisationer.

4.3 Estland

4.3.1 Beskrivning av veteranpolitiken

En veteran är den som för republiken Estland har varit i en internationell insats eller som under en tjänstgöring i Estland fått bestående skador. Civila betecknas som veteraner om de tjänstgjort i en insats inom försvaret.

Estland har ett veteranprogram sedan december 2012 och som avser perioden 2013–2017. Man planerar att uppdatera det under 2016. Veteranprogrammet definierar ordet veteran, fastslår de viktigaste principerna i veteranpolitiken samt föreslår hur veteranpolitiken ska genomföras. Särskilda insatser finns för skadade soldater, anhöriga till dödade och för åtgärder för att få de skadade soldaterna accepterade i samhället.

4.3.2 Stöd till veteraner och deras anhöriga

Den grundläggande tanken i veteranprogrammet är att verksamheten ska utgå från regeringens godkända åtgärder samt att finna och stödja de aktuella målgrupperna och också stödja de frivilliga organisationernas arbete med veteraner.

4.3.3 Lokalt anställd personal i insatsområdet

Estland har inte planerat några speciella åtgärder för de lokalt anställda som tjänstgör i insatser.

4.3.4 Organisation av det medicinska, psykologiska och sociala stödet, före, under och efter insatsen

Före insats får soldaterna information om hur man hanterar depressioner och fysiska skador.

Om skador uppstår behandlas de vanligtvis inom den vanliga vården. Särskilt allvarligt skadade tas dock om hand av Försvarsmaktens veterancenter. Försvarsmakten kompenserar också för de extra kostnader som kan uppstå i samband med behandling, transporter och rehabilitering.

Efter insatsen får den utsände ta del av ett omfattande program, vari ingår bl.a. hälsokontroller, och hjälp med att finna ett civilt arbete. Det är också möjligt att vara kvar i det militära. Pensioner och ersättningar kan utbetalas vid skador som påverkar arbetsförmågan.

Anhöriga informeras innan insatsen. Efter insatsen kan familjen tillsammans med den som deltagit i insatsen få tillbringa en tid på ett hälsocenter för att ge den som varit ifrån hemmet möjlighet att återanpassa sig till det vanliga familjelivet. Om den utsände skadats kan de anhöriga få ersättning för besök hos den skadade. Vid dödsfall utbetalas en ersättning som grundar sig på det som den döde skulle ha fått i pension. De anhöriga erbjuds också rehabilitering.

Veteranprogrammet inkluderar utbildning av socialtjänsten vid de lokala myndigheterna. Försvarsministeriet ska svara för att det finns medel för detta. I programmet behandlas också behovet av statistik, särskilt center för proteser och information till allmänheten om veteranernas viktiga insatser. Mot bakgrund av det sistnämnda infördes fr.o.m. 2013 en särskild veterandag.

4.3.5 Civil personal i civila insatser

Estland har sedan 2011 en särskild lag om deltagande i internationella civila insatser. Lagen tar upp frågor som definition av en internationell civil och andra likartade insatser och vem som kan anses tillhöra den aktuella personalkretsen samt syftet med insatserna. Huvudansvaret, enligt lagen, har Utrikesministeriet. Förberedelser och deltagande i akuta insatser ska Resque Board svara för, en verksamhet som sorterar under Inrikesministeriet. Lagen tar också upp förberedelser innan insatsen och vad som gäller under insatsen avseende lön- och semestervillkor. Även vad som gäller om personalen skadas, så att arbetsförmågan reduceras, eller dödas under insatsen behandlas i texten. Utrikesministeriet eller Resque Board står för ersättningskostnaderna.

4.4 Finland

4.4.1 Beskrivning av veteranpolitiken

Finland har ingen officiell veteranpolitik för militär personal, de kallas fredsbevarare eller krishanteringspersonal. I begreppet inkluderas också Försvarsmaktens civila personal i de fall de tjänstgjort i en insats utomlands. I maj 2013 beslutade dock försvarsministern att ett program skulle utarbetas för krishanteringspersonalen. Syftet med programmet skulle vara att effektivisera stödåtgärderna till de som tjänstgjort eller tjänstgör i militära krishanteringsuppdrag. Det handlar dock inte heller nu om att skapa en officiell policy utan är ett pågående arbete som ska förbättra och uppdatera systemet. Särskilt det psykosociala stödet poängteras. Programmet bereds i ett samarbete mellan flera ministerier. För att kunna ge ett starkt stöd till veteranerna förutsätts att urvalet sker genom att inhämta hälso-uppgifter om de sökande. Uppgifter om händelser under insatsen är viktiga för att sambandet mellan orsak och verkan ska kunna fastställas och därmed ersättningen för vård och rehabilitering.

Kamratstödet till familjer och anhöriga ska utvecklas i samarbete med frivilligorganisationen Finlands Fredsbevararförbund. Denna organisation deltar också i hemkomstprogrammet.

Under 2014 ska ett pilotprojekt genomföras för att organisera en regional stödverksamhet som ska ledas av Försvarsmakten. Avsikten är att den ska bli rikstäckande senast 2015. En socialkuratorsfunktion ska inrättas i Libanon och även en tjänst i Försvarsmakten som samordnar personalstödet.

Från och med 2013 ska alla som deltar i utbildningen efter hemkomsten ha skyldighet att delta i ett personligt samtal med en representant från Försvarsmakten eller en utomstående expert.

Försvarsmakten ska också utveckla försäkringsavtalet genom att ingå ett avtal med Statskontoret för vård och rehabilitering efter posttraumatiska sjukdomar och sjukdomar orsakade av stress i samband med insatsen.

Enligt programmet är också följande åtgärder prioriterade: tillämpad forskning, lagstiftning om olycksfall i militärtjänst, veteran center-konceptet, tillgång till hälsouppgifter samt att deltagare i civil krishantering ska vara en del av programmet.

4.4.2 Stöd till veteraner och deras anhöriga

Krishanteringspersonalen anställs av staten, som representeras av Försvarsministeriet och Försvarsmakten genom en särskild förordning.

Lagstiftningen skiljer sig markant åt mellan de äldre veteranerna från perioden 1939–44 och dagens krishanteringspersonal.

Fyra veteranorganisationer arbetar med de äldre veteranerna, men bara en, Finlands fredsbevararförbund, arbetar med dagens krishanteringspersonal.

De skadade får vård i den vanliga hälso- och sjukvården. Särskilda avtal för specialistvård har dock tecknats med Helsingfors och Uusimaas sjukvårdsområden. Avtalen inkluderar psykologisk behandling. Samarbete sker även med kommunerna.

4.4.3 Lokalt anställd personal i insatsområdet

Några officiella riktlinjer eller åtgärdsprogram finns inte, då frågan ännu inte varit aktuell. Sverige har anställt de tolkar som Finland behövt i Afghanistan. Utrikesministeriet har dock sagt att om Sverige behöver handräckning när det gäller asyl för tolkarna så är det bäst att säga ja.

4.4.4 Organisation av det medicinska, psykologiska och sociala stödet, före, under och efter insatsen

Före insatsen finns ett särskilt program med personliga utvärderingar, medicinska undersökningar och riskanalyser samt utbildning i stress- och krishantering och etik och moral.

Under insatsen finns tillgång till hälsovård, krisledning, psykosocialt stöd samt förebyggande verksamhet.

Efter insatsen ges debriefing, medicinska kontroller och särskilda hemkomstprogram. Vid skador utbetalas ersättning för inkomstförluster. Ersättning kan också erhållas för utbildning, medicinska behandlingar och rehabilitering. Även familjen kan få bidrag och pension. Om krishanteringspersonalen blir allvarligt skadad utbetalas en statlig försäkring. Även mer praktisk hjälp kan tillhandahållas.

4.4.5 Civil personal i civila insatser

År 2013 deltog cirka 100 finländska experter i olika uppdrag inom civil krishantering. Därutöver skickar Finland årligen cirka 100 personer till EU:s och OSSE:s valövervakningsuppdrag. Kvinnorna utgör f.n. cirka 40 procent av den finländska personalen inom den civila krishantering.

Finland är ett föregångsland när det gäller att systematiskt ta hand om sina civila som deltar i en internationell krishantering. Redan den 1 januari 2005 tillkom en lag benämnd lag om civilpersonals deltagande i krishantering (30.12.2004/1287). Den finska lagen om civilt deltagande omfattar alla civila. Samma bestämmelser gäller för samtliga. De har till och med samma arbetsgivare, oavsett om personen kommer från polisen, gräns-, tull-, eller räddningstjänst – eller är domare, åklagare eller någon annan civil expert.

Den ansvarige myndigheten har inflytande i olika faser av processen, då Finland (1) bidrar med kandidater till olika organisationers uppdrag, (2) samordnar med olika ministerier, myndigheter och tjänster, (3) tränar och utbildar dem, (4) reglerar de rättigheter, skyldigheter och förhållanden under uppdraget, (5) kommunicerar med finländska experter i utlandet och (6) tar emot dem från utlandet när de ska tillbaka till sin vanliga tjänstgöring.

Utrikesministeriet ansvarar för den politiska styrningen av den civila krishantering och beslutar i vilka operationer finländska experter ska delta. Kostnaderna för deltagandet finansieras med medel från Utrikesministeriet. Inrikesministeriet ansvarar för upprätthållandet av den nationella beredskapen för civil krishantering och för dess utveckling och samordning.

Den som deltar i en krishantering utomlands står i ett offentlig-rättsligt anställningsförhållande, för viss tid, till staten, som företräds som arbetsgivare av Räddningsinstitutet. Om det är ändamålsenligt med tanke på utrikes- och säkerhetspolitiken företräder dock Utrikesministeriet eller Inrikesministeriet, i ärenden som är av betydelse för den nationella beredskapen, staten som arbetsgivare. I lagen anges att den som anställs, medan anställningsförhållandet varar, i operativt hänseende är underställd Europeiska unionen, en internationell organisation eller den som anordnar krishanteringsoperationen. I lagen anges vidare att en statsanställd har rätt att efter insatsen återgå till sin tidigare tjänst.

I lagen anges också vilket försäkringsskydd som gäller vid olyckor och dödsfall. Statskontoret beviljar och utbetalar ersättningen.

I lagtexten behandlas ett register, som visserligen är frivilligt att vara med i, men där den som är intresserad av internationella uppdrag kan registrera sig med personuppgifter, utbildning och arbetserfarenhet samt hälsotillstånd. Den registeransvarige kan också föra in uppgifter om de som deltagit i insatser. Uppgifterna kan lämnas ut för rekryteringsändamål till Utrikesministeriet, EU, en internationell organisation eller till den som anordnar en krishanteringsoperation.

4.5 Frankrike

4.5.1 Beskrivning av veteranpolitiken

Försvarsministern har en biträdande försvarsminister som ansvarar för veteraner. Det finns dessutom en särskild myndighet för veteranfrågor Officiell National Combattants et Victimes de Guerre (ONACVG), vars ansvar är att verkställa veteranpolitiken. Både militära och civila kan efter ansökan få titeln Titre de Reconnaissance de la nation. För att få den titeln måste man ha deltagit i minst en insats som varat i minst 90 dagar, alternativt blivit sårad under en insats. Denna titel medför, förutom diplom och medalj, vissa pensionsförmåner. Dessutom har man möjlighet till särskilda boenden. Militär personal kan också ansöka om att få titeln Ancien combattant. För att tilldelas den utmärkelsen måste man ha deltagit i en stridande enhet i minst 90 dagar eller blivit sårad eller tillfångatagen. Denna titel innebär att man har rätt till särskild pension, möjlighet att hyra särskilda bostäder samt rätt att bära en särskild utmärkelse, rätt till livränta och i vissa fall har man också rätt till skattelättnader. När man dör har man rätt att få kistan draperad i den franska flaggan. Det går även att få utmärkelsen krigsinvalid. Den ger vissa rättigheter till de efterlevande.

4.5.2 Stöd till veteraner och deras anhöriga

Den särskilda myndigheten (ONACVG) administrerar veteranpolitiken. I detta ingår att hantera alla veteraner med de olika beteckningar som dessa har. ONACVG har kontor i varje departe-

ment (motsvarande län). Den administrerar också bidrag till de frivilligorganisationer som stödjer veteraner. Myndigheten ska även vårda minnet av historien, bl.a. i form av ceremonier och upplysningsverksamhet, skötsel av minnesmärken och platser. ONACVG administrerar nio skolor där skadade och invalidiserade kan omskolas för att komma in på den civila arbetsmarknaden och åtta äldreboenden samt samarbetar med ett flertal vanliga äldreboenden. I ONACVG:s uppgifter ingår också att ge expertstöd till andra länder. Myndigheten har 105 servicekontor runt om i landet med cirka 1 600 anställda.

4.5.3 Organisation av det medicinska, psykologiska och sociala stödet, före, under och efter insatsen

Efter insatsen ges debriefing på Cypern under 2–3 dygn.

I Frankrike finns det en särskild militär sjukvårdstjänst. Det finns nio militära sjukhus. För att kunna driva dessa stora, kvalificerade sjukhus, är de också öppna för allmänheten, men militär personal har företräde. Den militära sjukvårdstjänsten har ansvar för personalen för tiden före, under och efter en insats. Om någon skadas under insatsen är det den verksamheten som har ansvar för att den skadade får vård på plats, transporteras till Frankrike och får fortsatt vård på ett av de militära sjukhusen fram till dess personen återhämtat sig. Detta gäller både för fysiskt och psykiskt skadade.

Även anhöriga får stöd och hjälp. Några hundra militära stödkontor för familjer finns runt om i landet. Deras uppgift är att stödja i sociala, administrativa eller ekonomiska frågor. De har god kontakt med enheter inom försvaret, men också med andra myndigheter. Familjerna kan också få bidrag av Försvarsmakten för exempelvis barnvakt, städhjälp och trädgårdsarbete. Under tiden någon av föräldrarna deltar i en insats ordnas, för att undvika att familjer isoleras, fritidsaktiviteter av olika slag. En militär semesterresearrangör erbjuder familjer till hemvändande veteraner förtur till semesteranläggningar.

4.6 Israel

4.6.1 Beskrivning av veteranpolitiken

I Israel finns fler än 100 000 personer som Rehabilitation Department svarar för, varav drygt hälften har en handikappnivå mellan 20–100 procent. Dessa får månatliga pensioner, behandling och förmåner. Cirka 35 000 personer är över 50 år.

4.6.2 Stöd till veteraner och deras anhöriga

De viktigaste områdena för Rehabilitation Department var 2012 att fullfölja ministeriets riktlinjer för de som skadats under sin tjänstgöring, att skapa kontakt mellan verksamheten och de berättigade personerna, förbättra den medicinska, sociala och professionella rehabiliteringen, att förbättra anställningsmöjligheterna, att förbättra servicen inom Rehabilitation Department och att informera internt och externt om verksamheten.

En utvärdering har skett som visar på goda resultat.

Målen för 2013 är följande:

- rehabilitera de skadade och kontinuerligt förbättra deras rättigheter i enlighet med försvarsministeriets riktlinjer
- förbättra och stärka förhållandet och dialogen mellan de anställda och de berörda
- förstärka rehabiliteringen och vården av de skadade och implementera den multidisciplinära rehabiliteringen
- förbättra möjligheterna till arbete för de med funktionsnedsättning
- förbättra den medicinska vården
- fortsätta samarbetet och samordningen med IDF Disabled Veterans Organization.

4.6.3 Organisation av det medicinska, psykologiska och sociala stödet, före, under och efter insatsen

Rehabilitation Department svarar för de skadade veteranerna, vari bl.a. ingår att betala ut pensioner samt ge bidrag och ersättningar för medicinska behandlingar. Divional Committee of Funds and Estates ersätter kostnader för tandvård, utbildning, datorer och hjälpmedel för blinda.

4.7 Kanada

4.7.1 Beskrivning av veteranpolitiken

Kanadas regeringsorgan för veteraner *Veterans Affairs Canada* leds av en veteranminister och ansvarar för ett stort antal specifika lagar rörande förmåner för veteraner. Den närmare definitionen av begreppet veteran i sådan författningstext tillåts vara ytterligt kortfattat formulerat:

“*veteran*” means a former member.

Det finns 760 000 militära veteraner och fler än hundratusen tjänstgörande i det kanadensiska försvaret och i den nationella polisen (*Royal Canadian Mounted Police*) som en dag kommer att bli veteraner.

Det finns 57 000 aktiva militära familjer i Kanada, varav 75 procent har barn. Av dessa familjer bor 83 procent i det civila samhället och inte på en militärbas. Över 64 000 barn under 18 år har en förälder i försvaret. Av partnerna i de militära familjerna har 70 procent en partner som varit insatt åtminstone en gång och 17 procent har varit insatta fler än fem gånger.

En opartisk och oberoende veteranombudsman rapporterar direkt till veteranministern. Detta för att säkerställa en rättvis behandling av veteraner, deras företrädare och familjer, allt i enlighet med den av premiärministern undertecknade *Veterans Bill of Rights*.

4.7.2 Stöd till veteraner och deras anhöriga

Det kanadensiska civilsamhället är brett engagerat i stödet till veteraner och deras anhöriga.

Regeringsorganet för veteraner *Veterans Affairs Canada (VAC)* har 26 egna lokalkontor och är därmed närvarande i Kanadas olika provinser och territorier. VAC:s lokalkontor har samordnats i de delar av Kanada som har få veteraner, med kontor som riktar sig till alla kanadensare, de så kallade *Service Canada Centres*, som finns på sexhundra ställen. VAC stödjer 24 *Integrated Personal Support Centres* och 17 *Operational Stress Injury Clinics*. Därtill kan veteraner få specifik hjälp och stöd från den kanadensiska staten via telefon. VAC har en budget på 3,5 miljarder kanadensiska dollar och närmare 2 800 motsvarande heltidsanställda. Veteranombudsmannen har en budget på 5,8 miljoner kanadensiska dollar och 38 heltidsanställda.

Veteranpolitiken styrs genom tre strategiska mål:

1. *Financial, physical and mental well being of eligible Veterans*: Det handlar om livslånga effekter av tjänstgöring för sitt land. Såväl månatliga invaliditetspensioner, årliga ersättningar som engångssummor utbetalas. *Health Care Program and Re-establishment Services*: Det handlar om att förbättra och vidmakthålla den fysiska, mentala och sociala hälsan. Program stöds för rehabilitering, anställningsstöd, hemsjukvård och långvård.
2. *Canadians remember and demonstrate their recognition of all who served in Canada's efforts during war, military conflict and peace*: Det handlar om att kanadensare har kännedom om veteranernas ansträngningar och att dessa offentligt erkänns. Att veteraner erbjuds begravningshjälp och att stolthet i landets gemensamma militära historia uppmuntras.
3. *Veterans' right to services and benefits that adress their needs are considered by the Veterans Affairs Portfolio*: Det handlar om att en fristående och opartisk instans kan hantera klagomål från veteraner och deras anhöriga. Detta för att säkerställa en riktig och rättvis behandling när tjänster, förmåner och tillträde till stödprogram söks i enlighet med den politiska deklarationen *Veterans Bill of Rights*.

4.7.3 Organisation av det medicinska, psykologiska och sociala stödet, före, under och efter insatsen

Många behov och många individer kan inte nås med helt igenom statliga åtgärder. I detta syfte har det på garnisonsorter i Kanada bildats centrum för militära familjer (*Military Family Centres*) oberoende av det kanadensiska försvaret. I styrelserna för dessa centrum sitter ofta anhöriga till anställda i försvaret. Centrumen tecknar avtal om veteran- och anhörigstöd med statsmakten. Genom att lokala behov kan variera stort mellan olika garnisoner i ett land av Kanadas geografiska utbredning har det som dessa centrum tillhandahåller inte sällan utvecklats långt, med utgångspunkt från det som den militära ledningen ifrån början identifierade.

I Quebec har familjecentrumet *Centre Famille Valcartier* utvecklat en egen modell för veteran- och anhörigstöd som illustreras av en pyramid. I botten finns hänsynen till individen och dennes personliga förutsättningar. Vartefter påfrestningarna successivt stegras i form av först en militär livsstil och sedan frånvaro från familjen inom Kanada och slutligen utomlands, så ökar inslaget av professionell expertis som behövs från både familjecentrumet och den militära ledningskedjan för att tillsammans balansera individens familjeliv och karriär.

4.8 Lettland

4.8.1 Beskrivning av veteranpolitiken

Begreppet veteran används för de soldater som varit i internationella insatser. Det finns ingen särskild organisation som arbetar med veteraner och det finns ingen särskild budget för dessa frågor.

För närvarande pågår ett arbete att utveckla en för Lettland gemensam veteranpolicy. Förhandlingar med företag och andra samhällsfunktioner för att stödja veteranerna ingår i det arbetet.

4.8.2 Stöd till veteraner och deras anhöriga

Försvarsministeriet är ansvarig för politiska och administrativa frågor, medan Försvarsmakten hanterar det direkta stödet, dvs. psykologer, präster, arbete med veteraner som fortfarande är i tjänst, etc.

4.8.3 Lokalt anställd personal i insatsområdet

Lettland har ingen lokalt anställd personal i insatsområdena.

4.8.4 Organisation av det medicinska, psykologiska och sociala stödet, före, under och efter insatsen

Lettland har inför insatsen en genomgång med varje soldat som inkluderar en intervju och ett test, då psykolog, präst och övriga sociala samhällsfunktioner är tillgängliga. Soldaterna får även delta i en förberedande utbildning för uppdraget.

Under insatsen finns både för soldaterna och deras anhöriga tillgång, dygnet runt, till telefonförbindelse med psykolog, präst och andra samhällsfunktioner. Särskilda program gäller för familjerna.

Efter insatsen får soldaterna medicinsk rehabilitering och extra semester. Under semestern finns aktiviteter som också inkluderar familjen.

Ett veterankort delas ut till dem som deltagit i minst en insats, där f.n. mer än 20 företag ingår och erbjuder rabatter.

Om en soldat har skadats under insatsen finns både för soldaten och familjen tillgång till psykolog, präst och sociala myndigheter. Den skadade garanteras vård och rehabilitering samt en engångsersättning beroende på skadans omfattning.

Om en soldat har dödats så svarar Försvarsministeriet och Försvarsmakten för frågor som rör begravningen. Familjen får ett obegränsat stöd av psykolog, präst och sociala myndigheter. Även rehabilitering ges till familjerna samt en engångsersättning. Soldaten hedras på födelsedagen varje år av ministeriet och de sociala myndigheterna.

4.9 Litauen

4.9.1 Beskrivning av veteranpolitiken

I Litauen finns inget officiellt veteranbegrepp, men informellt så har de definierats med hjälp av två kriterier.

1. Deltagit i strider mot ockupationen.
2. Militärtjänst under extremt riskabla situationer i konfliktzoner och kritiska områden.

Dessa kriterier innebär att litauiska motståndsmän och andra deltagare i ockupationsinsatser under åren 1939–1990, frivilliga soldater under den litauiska Försvarsmakten under perioden 1990–1991 (återuppbyggnaden av landet) samt soldater som har tjänstgjort i någon internationell insats fr.o.m. 1994 tilldelats beteckningen.

Det är under övervägande om andra grupper, såsom de civila som tjänstgör i Försvarsmakten i Litauen och civilt anställda i internationella insatser ska inkluderas i begreppet. Det har då diskuterats olika veteranbeteckningar för militär personal och civila, såsom militära veteraner, internationell personal, speciella insatsveteraner, försvarsveteraner etc.

Soldater inom Försvarsmakten under ockupationstiden inklusive dem som tjänstgjorde i Afghanistan 1979–1989 behandlas i lagstiftningen som ockupationsoffer. De räknas dock av politiska skäl inte som veteraner. Både andra världskrigets deltagare, som deltog tillsammans med länder mot Tyskland eller i motståndsrörelser samt ockupationsoffren omfattas av speciell lagstiftning och är berättigade till statlig pension.

4.9.2 Stöd till veteraner och deras anhöriga

Det litauiska samhället har under flera år haft en mycket positiv inställning till det nationella försvaret och Försvarsmakten. Undersökningar visar att 60 procent av befolkningen känner förtroende för den litauiska Försvarsmakten. Det finns i dag cirka tio frivilligorganisationer med hundratals olika medlemmar, såsom motståndsmän, frivilliga soldater och andra som stridit för Litauens självständighet, pensionerade militärer och aktiva, deras familjer och övriga från det civila samhället. Organisationernas uppgifter är särskilt fokuserade på kultur och utbildning. Syftet är att bidra till social integration, utveckla känslan för landet, ena det litauiska samhället och ge socialt stöd till medlemmarna.

Före, under och efter insatsen ges medicinskt, psykologiskt och socialt stöd till de soldater, som deltar i internationella insatser och deras familjer. Verksamheten bekostas av Försvarsministeriet.

Staten har på senare år särskilt uppmärksammat de civila personer som deltar i speciella insatser i krigsområden. Därigenom har de eller familjerna fått en högre engångsersättning, som är lika stor som för militär personal vid skador och dödsfall i samband med

tjänstgöring i väpnat konfliktområde. Både militära och civila tilldelas medalj för sina internationella insatser.

För att kunna behålla skadade soldater i tjänst tillkom under 2013 ytterligare en nivå som anger soldaters hälsa. Det finns därigenom möjligheter för en skadad soldat att få godkänt av medicinska experter för att få en anpassad tjänstgöring inom Försvarsmakten.

4.9.3 Lokalt anställd personal i insatsområdet

Försvarsmakten har inte några överenskommelser med de lokala uppdragstagarna om särskilda åtgärder efter kontraktperioden. Alla kontrakt är enligt litauisk lag och anger bara de ekonomiska mellanhavandena.

4.9.4 Organisation av det medicinska, psykologiska och sociala stödet, före, under och efter insatsen

Före insatsen genomgår soldaterna första-hjälpen utbildning, hälsoundersökningar och nödvändiga vaccinationer samt tilldelas malaria-medicin etc. Under insatsen finns tillgång till hälsovård. Evakuering kan bli aktuell för skadad eller sjuk personal. När den skadade eller sjuke kommer hem till Litauen finns tillgång till nödvändig behandling inom den ordinarie nationella vården. Kostnaderna täcks av försäkringar eller av försvarsbudgeten. Ett medicinskt rådgivningscenter är öppet dygnet runt alla dagar i veckan. Centrets uppgift är att vid behov lämna medicinska råd till de litauiska sjukvårdarna samt att under en eventuell evakuering organisera aktiviteterna i Litauen och ha kontakt med de civila sjukhusen.

Efter insatsen ska, inom tre dagar, alla soldater genomgå en medicinsk undersökning. Därefter följer en 14 dagars rehabilitering och återanpassning till det vanliga livet. Soldaten tillbringar den tiden med anhöriga eller i rehabilitering i civila eller militära rehabiliteringscenter.

Vad gäller den mentala hälsan så finns särskilda program före, under och efter insatsen. Efter insatsen utförs som rutin en psykologisk bedömning. Varje soldat får därigenom sin egen psykiska status både före och efter insatsen. Detta sker omedelbart för samtliga

och efter 3 och 6 månader för utvalda. Därefter erbjuds psykologiskt stöd av olika slag.

Enligt lag och bestämmelser får soldaten lön och kompensation för insatsen och dessutom extra ersättning i form av bostadsbidrag och dylikt. En som skadats får en engångsersättning, likaså anhöriga till den som dödats.

4.10 Nederländerna

4.10.1 Beskrivning av veteranpolitiken

Beteckningen veteran används i Nederländerna för all militär personal som tjänstgjort för Konungariket Nederländerna i krig eller under liknande förhållanden såsom internationella insatser.

Nederländska veteraner finns från andra världskriget och de därefter följande krigen i dåvarande Nederländska Ostindien och Nya Guinea, men också från de internationella insatserna i Kambodja, Etiopien, Angola, Haiti och forna Jugoslavien. Militär personal från den forna Kungliga nederländska ostindiska armén samt pliktpersonal i handelsflottan under Andra världskriget är också veteraner.

4.10.2 Stöd till veteraner och deras anhöriga

Det fristående Veteraninstitutet i Doorn grundat år 2000 ansvarar för alla tjänster till veteranerna och deras närmast anhöriga. Därtill samlar, distribuerar och understödjer Veteraninstitutet vetenskaplig forskning av betydelse för veteranvård och veteranpolicy.

Veteraner kan hos Veteraninstitutet ansöka om ett kostnadsfritt veterankort. Det berättigar till ett betydande antal förmåner däribland:

- gratis prenumeration på en av försvarets personaltidningar och veteran-tidskriften *Checkpoint*
- gratis e-postadress och ett webbplatskonto
- ett exemplar av veteranhandboken
- ett veteranmärke att bära till civila kläder sänt till bostadsadressen

- diverse rabatter och specialerbjudanden från muséer, researrangörer m.m.
- fribiljett tur och retur med allmänna färdmedel två gånger om året (för att uppmuntra veteranen att närvara vid minnesdagar och öppna arrangemang anordnade av försvaret).

Veterankortet utfärdas av Veteraninstitutet och skickas till befälhavaren för den soldat eller sjöman som ska lämna organisationen. Befälhavaren överlämnar sedan veterankortet, veteranmärket och veteranhandboken till soldaten eller sjömannen.

Den som är registrerad hos Veteraninstitutet har rätt att bära veteranmärket. Det symboliserar allmänhetens uppskattning för det svåra och farliga arbete som veteranen utträttat. Märket bidrar också till veteranernas ömsesidiga erkännande över generationerna.

Vid hemkomsten från den första utlandstjänsten tilldelas varje veteran Silverrosen. Den är avsedd för den person som betydde mest för veteranen under insatsen. Veteranen ger Silverrosen som sitt tecken på uppskattning till personen ifråga.

Den nationella veterandagen är tillägnad nederländska veteraner. Socialt erkännande och uppskattning är av central betydelse. Den årliga veterandagens huvudevenemang med förbimarsch och en allmän samling är i Hague och anordnas av den nederländska veterandagskommittén. Samma kommitté håller också nationella veteranupplysningskampanjer och understödjer projekt som veteranbesök till skolor och andra lokala aktiviteter.

Vid klagomål rörande veteranens vård, så kan veteranen besvära sig hos vårdgivaren. Veteranen kan därtill vända sig till de väpnade styrkornas generalinspektör för medling eller klagomål samt till Veteranombudsmannen.

4.10.3 Organisation av det medicinska, psykologiska och sociala stödet, före, under och efter insatsen

För veteraner som behöver professionell hjälp är den första kontaktpunkten Veteraninstitutet som är en del av den nationella vården för veteraner kallad *National Care System for Veterans* (LZV).

En veteran kan välja att söka sig till en militär eller civil vårdgivare. Till LZV är knutet fjorton civila och tre militära vårdgivare, som tillhör det nederländska försvarsministeriet. En militär vårdgivare kan ha specialkunskaper relevanta för den militära kontexten. Å

andra sidan kan en civil vårdgivare vara geografiskt mer tillgänglig och ha specialkunskaper som den militäre vårdgivaren inte har. LZV har också resurser för pastoralt stöd och socialtjänst. LZV är Nederländernas begränsade geografiska utbredning till trots indelad i tre geografiska regioner.

Veteraner som skadar sig under insats är berättigade till en särskild engångsersättning för veteraner (debt of honour) benämnd Veterans' Damage Settlement. Någon särskild medicinsk undersökning krävs inte för denna ersättning.

4.11 Norge

4.11.1 Beskrivning av veteranpolitiken

Veteraner är den som på norska statens uppdrag deltagit i en militär operation. Begreppet inkluderar både civil och militär personal. Även de som deltagit i en operation på norskt territorium är veteraner. Personal som tillhör utrikestjänsten och justitiesektorn, t.ex. polisen betecknas inte som veteraner, men ingår i nedan nämnda handlingsplan.

I tjeneste for Norge presenterades 2011. Det är en handlingsplan som arbetats fram av flera departement. Även veteran- och arbetstagarorganisationerna har deltagit i arbetet med planen. Den omfattar åtgärder för veteranerna under 2011–2013. Den följs upp med en plan som ska vara klar sommaren 2014. Uppföljningen har visat på att det finns ett fortsatt behov av att öka kunskapen om veteraner och att samarbetet mellan olika instanser måste förbättras. Den kommande planen ska bl.a. ha fokus på kommunernas roll och samarbetet mellan olika sektorer på lokal och kommunal nivå. Under uppföljningen av planen samarbetar Arbeids- och sosialdepartementet, Barne-, Likestillings- og inkluderingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet.

4.11.2 Stöd till veteraner och deras anhöriga

Försvarets veteranjeneste ger stöd till både veteraner och anhöriga. Det är en verksamhet som ingår i den norska försvarsstaben och som har till uppgift att, förutom hjälpa veteranerna, utvärdera och

utveckla verksamheten för att skapa den bästa samarbetsmodellen tillsammans med kommunerna, hälso- och sjukvården, försvaret och Norges arbets- och velferdsförvaltning.

Försvaret har också ett veterancenter som stödjer samverkan mellan veteraner. Sjukvårdskunnig personal finns att tillgå, men det är inte en plats för behandling eller rehabilitering.

De frivilliga organisationerna kompletterar försvarets verksamhet, alternativt arbetar de med specifika frågor.

4.11.3 Organisation av det medicinska, psykologiska och sociala stödet, före, under och efter insatsen

De som vill delta i internationella insatser genomgår systematiska tester som ska visa vilka som har förutsättningar att fysiskt och psykiskt klara uppdraget. De får också genomgå olika utbildningar för att kunna lösa kommande uppdrag, vari ingår information om landet samt om hälso- och försäkringsfrågor.

Under insatsen finns tillgång till fältpräst och medicinsk personal. I förband som har en tjänstgöring som pågår i mer än sex månader genomförs hälsoundersökningar som beaktar den psykosociala arbetsmiljön.

Efter insatsen sker en uppföljning efter ett fastställt program. Sedan 2010 gäller enligt lag rätt till ett års psykiatrisk och psykologisk uppföljning. Både de som är kvar inom försvaret och de som lämnat det omfattas av programmet. För den personal som får nedsatt arbetsförmåga ska försvaret svara för en långsiktig rehabilitering och vägledning samt lämplig omskolning till ett annat yrke eller sysselsättning.

Även anhöriga blir föremål för uppföljning.

Det går att överklaga ärenden som rör veteraner. Det finns också en ombudsman dit alla som är anställda inom försvaret kan vända sig om de anser sig felaktigt, orättvist eller oskäligt behandlade.

Samarbete sker med andra samhällsinstanser, såsom t.ex. Norges arbets- och velferdsförvaltning, sjukvården och primärvården. Samarbete sker också med de frivilliga organisationerna.

En årlig veterandag infördes 2011.

4.11.4 Civil personal i civila insatser

Justis- og beredskapsdepartementet har inga veteraner, men dock anställda som kan vara i insatser, som t.ex. poliser. De anställda återgår efter insatsen till sin ordinarie tjänst och till sin arbetsgivare om den är utanför justitiesektorn. Hälsoundersökning, både fysisk och psykisk, är obligatorisk före och under insatsen. När de kommer hem erbjuds de en ny undersökning, som staten dock enligt lag inte kan kräva att de genomgår.

Inte heller Utrikesdepartementet har veteraner, bara vanliga anställda. De ingår dock i handlingsplanen *I tjeneste for Norge*. I likhet med Justis- og beredskapsdepartementets personal är det obligatorisk hälsoundersökning före och under insatsen och ett erbjudande om sådan efter insatsen. Särskild uppmärksamhet får personal som varit i Kabul, Islamabad, Khartoum, Juba och Kairo. Där gäller också hemresor med jämna mellanrum och tätare uppföljning med hälsokontroller och besök av personalenhet och psykolog.

4.12 Polen

4.12.1 Beskrivning av veteranpolitiken

I Polen finns sedan mars 2012 en lag för veteraner som deltar i operationer utanför landets gränser. Den lagen gäller för både militär och civil personal. Lagen har som syfte att hedra veteranerna och ge dem särskild status, att anpassa dem till normal verksamhet och att säkra överensstämmelse med tidigare bestämmelser.

Lagen skiljer på veteraner och skadade veteraner. Veteran är den som deltagit i en internationell insats, vare sig det är fredsbevarande personal, stabiliserings-, polis-, gränsbevakningspersonal, regeringens säkerhetsstyrkor (motsv. svenska SÄPO) eller brandförsvarets personal. För att lagen ska gälla, måste insatsen ha varat i minst 60 dagar. En skadad veteran är en person som deltagit i en internationell insats och blivit skadad under tjänstgöringen.

I samband med den nya lagen instiftades en veterandag för de veteraner som tjänstgjort utanför landets gränser.

4.12.2 Stöd till veteraner och deras anhöriga

Lagen ger veteranerna rätt till rese- och logiersättning i samband med ceremonier för veteraner, rätt att bo i s.k. veteranhus (utan att stå i bostadskö), särskild pension efter 65 års ålder, extra semester, psykologstöd och hedersbegravning.

De skadade veteranerna har dessutom rätt till kostnadsfri uniform och utrustning, hälso- och sjukvård, bidrag för studier, ekonomiska bidrag, rabatterade kollektivresor samt företräde till anställningar inom verksamhet som lyder under Försvars- eller Inrikesministeriet.

När det gäller hälso- och sjukvårdförmånerna så inkluderar de rätt att utan väntetid och avgifter vid samtliga militära sjukvårdsinrättningar få hjälp med de skador som uppkommit p.g.a. tjänstgöringen, kostnadsfri medicin samt vissa livsmedel för särskilda behov.

De som har sjukpension får dessutom, enligt lag från 1974 om försörjning av krigs- och militära invalider och deras familjer, extra ersättning, vård och rehabilitering och plats i veteranhus etc. samt befrielse från TV- och radioavgifter.

Familjer till omkomna soldater får enligt beslut som introducerats av Försvarsministeriet i januari 2012 särskilt stöd.

Veteranlagen samordnas av Försvarsministeriet genom en s.k. koordinatfunktion.

4.12.3 Organisation av det medicinska, psykologiska och sociala stödet, före, under och efter insatsen

Polen har ett förberedande program, bl.a. en utbildning i psykologi, som är inriktad mot stressproblem under tjänstgöringen och separationsproblem inom familjen.

Under tjänstgöringen finns tillgång till psykologiskt stöd, utbildning och debriefing.

Efter tjänstgöringen genomgår samtliga ett obligatoriskt test som underlag för återanpassningen. Det psykiska tillståndet följs upp fortlöpande för att behandling ska kunna sättas in så fort som möjligt. Skadade soldater har rätt till rehabilitering. Enligt lagen kan skadade soldater fortsätta militärtjänstgöringen och t.o.m. återvända till utlandstjänst efter samtycke från en s.k. medicinsk kommitté.

Veteraner, som inte är i aktiv tjänst, har rätt till psykologiskt stöd i form av personlig vård, teamterapi och familjeterapi.

I militära förband utses ett familjestödscentrum med läkare, psykologer, präst samt jurister/advokater. Familjestödscentrumets uppgift är att informera och stödja familjer, genom t.ex. psykologiskt eller ekonomiskt stöd.

4.13 Storbritannien

4.13.1 Beskrivning av veteranpolitiken

Beteckningen veteran används i Storbritannien för alla som har tjänstgjort i Försvarsmakten under åtminstone en dag, både de som gjort det reguljärt och de som gjort det som reservister. Liksom de som tjänstgjort i Försvarsmakten räknas de som tjänstgjort i Merchant Navy (handelsflottan) som att de deltagit i militära insatser som veteraner. Alla veteraner är civila veteraner, eftersom de inte längre tjänstgör i Försvarsmakten, dvs. beteckningen veteran används inte som benämning för de som fortfarande tjänstgör i Försvarsmakten, vare sig de tjänstgjort i en insats eller inte.

För närvarande finns det 4,6 miljoner veteraner i Storbritannien, vilket innebär 9 procent av totalbefolkningen. De flesta är äldre eller t.o.m. mycket gamla och de flesta är naturligtvis män.

4.13.2 Stöd till veteraner och deras anhöriga

Hela regeringen stödjer arbetet då veteranfrågor och deras speciella behov är ett prioriterat område i hela Storbritannien.

Frågorna sorterar under av Försvarsministeriet där Minister State for Defence Personnel, Welfare and Veterans (MinDPWV) svarar för stödet till veteranerna och utvecklingen av den specifika service som kan behövas utöver det som gäller för den övriga befolkningen.

I maj 2011 offentliggjordes en överenskommelse mellan Försvarsmakten, regeringen och det civila samhället. Enligt överenskommelsen ska försvarets personal inte ha några olägenheter av tjänstgöringen och i vissa offentliga och kommersiella sammanhang kan t.o.m. speciella förmåner tillåtas. Överenskommelsen ska årligen utvärderas. I december 2012 kom den första utvärderingen. Rapporten visade på goda resultat inom de överenskomna områdena och identifierade vad som återstår att göra. Överenskommel-

sen har varit klagörande för regeringen i hur den militära personalen bör tas om hand vad gäller hälso- och sjukvård, utbildning och boende.

Trots att frågorna för att stödja veteranerna och deras övergång från det militära till det civila livet är decentraliserade, så arbetar Försvarsdepartementet med en rad intressenter. Tvärvetenskaplig kompetens, behandlingsinsatser och socialt stöd ges genom samarbete mellan regeringen, lokala myndigheter och välgörenhetsorganisationer. Många välfärdstjänster erbjuds veteraner på samma sätt som till den övriga befolkningen.

Det finns ett stort antal frivilliga organisationer som erbjuder veteraner stöd och hjälp.

Även civila inom Försvarsministeriet kan tjänstgöra i militära operationer (under 3–12 månader), men det är ett frivilligt åtagande. De civila återgår vanligtvis till sina ordinarie tjänster efter insatsen. Ett omfattande stöd finns tillgängligt för dessa civila, men bara för dem som fortfarande är anställda av Försvarsministeriet. Om de lämnar departementet är de hänvisade till den ordinarie sjukvården.

4.13.3 Lokalt anställd personal i insatsområdet

Regeringen tar inget direkt ansvar för de kontrakterade. Vanligtvis är det en fråga för det företag som anlitas.

De lokalt civilt anställda får stöd enligt särskilt program som fastställts av regeringen. Det anses väsentligt att stödja de lokalt anställda för att trygga uppbyggnaden av landet.

4.13.4 Organisation av det medicinska, psykologiska och sociala stödet, före, under och efter insatsen

De som tjänstgör i en militär insats i minst två månader, även civila, har tillgång till ett paket av tjänster som fått namnet Deployment Welfare Package (DWP). DWP består av fyra delar; kommunikation, såsom subventionerad telefoni och post samt fri tillgång till internet, tillgång till fritidsaktiviteter, utrymmen för hygien och fysisk aktivitet samt stöd till familjen. Stödet till familjen består av dels reseersättning vid besök av familjemedlemmar, dels av ersättning för att underlätta tillvaron hemma.

Tjänstgörande personal får utbildning/behandling i stressrelaterade problem före, under och efter insatsen. En form av debriefing ges som första steg till de hemvändande och varar mellan 24–36 timmar.

Defences Medical Services ansvarar för hälsovården för den tjänstgörande personalen. Stress Management Training Centre (SMTC) har etablerats för att tillhandahålla vård, baserad på aktuella forskningsrön inom området. Trauma Risk Management (TRIM) erbjuds under hela insatsen. Det är en modell med kamratstöd i nära anslutning till den traumatiska händelsen. Stödet för traumaskadad personal i Afghanistan är enligt en rapport från 2012 utmärkt. Vården av psykisk ohälsa är lika god och inom vissa områden t.o.m. bättre än för den civila befolkningen. Familjer får stöd och hjälp av ordinarie sjukvård och andra lämpliga verksamheter.

Den som är allvarligt skadad evakueras från insatsen. Queen Elizabeth NHS Hospital i Birmingham är den institution dit militära patienter evakueras. De som behöver fortsatt rehabilitering kan få det genom Defence Medical Rehabilitation Centre (DMRC) i Surrey som tar emot patienter med olika skador, såsom idrottskador och skadade från olyckor inom industrin, men även de med allvarliga neurologiska och traumatiska skador. Försvarsmakten har även ett nätverk med rehabiliteringsverksamheter runt om i landet. Den som är i behov av vård kan skickas till den plats som passar den enskilde bäst.

Skadade soldater som behöver proteser kan få de mest avancerade, anpassade till olika aktiviteter.

Veteran Welfare Service (VWS) erbjuder ett landsomfattande nätverk av hjälp och råd till veteraner, deras familjer och andra berörda. The Veterans and Reserves Mental Health Programme (VRMHP) erbjuder reservister anställda sedan 2002 och veteraner sedan 1982 militära specialister. Personal som har haft mentala problem, som identifierats i samband med att de lämnade uppdraget, har kvar rätten till vård av militära specialister under sex månader efter avslutad tjänstgöring.

En bra nivå på den mentala hälsan och välbefinnandet har uppnåtts genom mätningar som baserats på förebyggande, upptäckt och behandling. Defence Mental Health Services (DMHS) har en omfattande verksamhet för öppen och sluten vård. I de fall den tjänstgörande personalen har behövt lämna Försvarsmakten p.g.a. mentala problem ges särskilt stöd.

För de som slutar i försvaret har Försvarsministeriet ansvar för information, utbildning, pensioner samt särskilda förmåner. De som är berättigade får pension enligt bestämmelser från 1975 och 2005. Bidrag ges fr.o.m. 2005 till dem som skadats, blivit sjuka eller dött i tjänsten.

4.13.5 Civil personal i civila insatser

Frivilligorganisationer, såsom t.ex. Help for heroes erbjuder hjälp till poliser, brandmän och andra personalgrupper som skadats i tjänsten.

4.14 Tyskland

4.14.1 Beskrivning av veteranpolitiken

I januari 2013 definierade den tyska försvarsministern begreppet veteran, ”man är veteran om man på ett hedervärdigt sätt avslutat sin aktiva tjänst i försvarsmakten och som anställd i försvarsmakten tjänstgjort i utlandet vid minst en insats eller en särskild insats inom ramen för humanitära, fredsbevarande eller fredsskapande åtgärder. Detsamma gäller om man deltagit i minst ett utbildningsuppdrag för NATO eller EU utanför NATO:s medlemsområde. Försvarsministern har möjlighet att aktivt tilldela någon status som veteran i försvarsmakten om så krävs och anses lämpligt.” Genom förtydligandet togs ett viktigt steg mot en veteranpolicy i Tyskland. Målet är att visa samhällets uppskattning av veteranerna, oavsett om de i sin tjänst fått psykiska eller fysiska skador. De konkreta strukturella och organisatoriska åtgärderna för en veteranpolitik håller på att utarbetas.

Som definitionen av veteran anger, avses det f.d. anställda i Försvarsmakten. För närvarande planeras inte begreppet att utvidgas till andra grupper såsom poliser, räddningstjänstpersonal eller dylikt. Villkoren för veteranstatusen hindrar dock inte detta.

4.14.2 Stöd till veteraner och deras anhöriga

Försvarsmakten arbetar tillsammans med en rad civila myndigheter och instanser samt ideella organisationer och verksamheter med socialt engagemang i ett nätverk (Netzwerk der Hilfe).

År 2010 inrättades av Försvarsministeriet Beauftr. PTBS, en särskild ombudsman för insatsorsakat posttraumatiskt stressyndrom och insatstraumatiserade. Ombudsmannens uppgift är att ta fram förbättringsmöjligheter för prevention, bedömning, omsorg och vård av fysiskt och psykiskt skadade. Funktionen ska bistå med råd och information till Försvarsministeriets ledning och fungera som en central kontakt för de insatssårade.

Försvarsmaktens sjukvård har egen sjukhusverksamhet med fem sjukhus och ett nätverk för öppen och sluten vård samt regionala kliniker med öppen vård, behandling och försvarsmedicinsk bedömning.

4.14.3 Lokalt anställd personal i insatsområdet

Inrikesministeriet har möjlighet att dela ut uppehållstillstånd då en betydande risk finns enligt Försvarsmaktens områdesrepresentant. I övriga fall får den lokalt anställda som sägs upp p.g.a. minskning av den tyska personalen ett avgångsvederlag på två månadslöner. Dessutom prövas om det är möjligt att få anställning som lokal personal inom ett annat område. Inrikesministeriet har inrättat en vidareutbildningsfond för afghansk lokal personal.

4.14.4 Organisation av det medicinska, psykologiska och sociala stödet, före, under och efter insatsen

Inför insatsen genomgår individen vaccinationer, läkar- och tandläkarundersökningar och information om de i landet vanligt förekommande sjukdomarna.

Skadade soldater under insats tas om hand av Försvarsmakten. För fysiskt skadade finns högkvalitativ vård i insatsorten, fortsatt vård på sjukhus i insatslandet, strategisk-medicinsk flygtransport och möjlighet till plats på Försvarsmaktens sjukhus i Tyskland.

När det gäller psykiska påfrestningar finns många preventions- och behandlingsmöjligheter. Soldaterna kan omedelbart efter en extraordinär händelse få hjälp av kamratstödjare, förbandspsykologer eller präster. Vid behov kan de också få s.k. rekreationsåtgärd, vilket innebär tre dagars ledighet under pågående insats. Efter insatsen undersöks alla försvarsmaktsanställda så snart som möjligt. De erbjuds också särskilda åtgärder för att hantera psykologiska

reaktioner och få del av preventiva behandlingar samt medicinsk vård på Försvarmaktens sjukhus och på traumacenter i Berlin. Dessutom erbjuds på lokal nivå inom Försvarmakten stöd genom ett psykosocialt nätverk. I detta nätverk samarbetar sjuk- och psykiatrivård och socialtjänst samt den militära sjukavården för att ge soldater, deras anhöriga och chefer stöd och råd.

Ett insatsomhändertagande förutsätter en insatsolycka som ger en nedsatt arbetsförmåga hos den skadade med minst 50 procent. Skadeersättning utbetalas då med ett engångsbelopp till den skadade med en varaktig arbetsoförmåga eller om denne avlidit, till de anhöriga. Förhöjd olycksfallspension utbetalas också och ges till insatsskadade yrkessoldater i förhållande till den skadades lön i Försvarmakten.

Skadade soldater får så länge anställningsavtalet i Försvarmakten varar, förutom en inkomst till följd av negativa hälsoeffekter, grundpension samt i vissa fall även ett tillägg. Ersättning för extra kostnader orsakade av skadan kan också erhållas.

Efter avslutad vård finns tillgång till gratis vård, rehabilitering samt pensionsersättningar och viss ersättning för specialistvård. Vid bestående skador ges medicinsk vård även efter det att anställningen vid Försvarmakten upphört.

Den lagstadgade olycksfallsförsäkringen ger ersättning som vid en arbetsolycka och ger möjlighet till vård och omsorg samt ersättning för medicin och hjälpmedel. Om den skadade avlider får de anhöriga ersättning enligt lagen om krigsofferpension. I vissa fall utbetalas dock i stället en förhöjd olycksfallsersättning.

Enligt en lag om fortsatt sysselsättning (Einsatz WVG) har skadade vid insats, vars arbetsförmåga p.g.a. insatsolyckan reducerats med minst 30 procent, rätt under en s.k. skyddsperiod till fortsatt sysselsättning. Under den perioden får inte den skadade sägas upp eller pensioneras p.g.a. arbetsoförmågan. Om arbetsoförmåga på minst 30 procent kvarstår efter skyddsperioden uppstår ett anspråk på fortsatt sysselsättning.

Soldater som inte är yrkessoldater och därför inte har rätt till en löpande olycksfallspension får i stället vid arbetsoförmåga efter en insats en kompensationsutbetalning. Denna ersättning kompletteras med en löpande invaliditetspension från den lagstadgade pensionsförsäkringen genom statens försäkring. Efterlevande får pension på samma sätt som efterlevande till yrkessoldater.

Även soldater som är tidsbegränsat anställda och där skadan upptäcks först efter avslutad tjänstgöring har, under vissa förutsätt-

ningar, rätt till en anställning av särskild art inom försvaret. Anställningen syftar till rehabilitering och yrkesmässig kvalificering.

Försvarmakten har ett väl utarbetat program för att ta hand om anhöriga och partners till de soldater som befinner sig i utlandsinsats. En familjeomsorgsorganisation har upprättats över hela Tyskland och också på vissa av Försvarmaktens utlandsplaceringar. Dessa organisationer har ett brett nätverk som inkluderar Försvarmaktens socialtjänst, den militära själavården, förbandspsykologerna, andra militära organisationer, kommunala myndigheter samt ideella initiativ, föreningar och organisationer.

4.15 Nordefco

Nordefco (Nordic Defence Cooperation) är ett samarbete mellan alla de nordiska länderna inom försvarsområdet. Försvarsministrarna är ytterst ansvariga för Nordefco. Syftet är att stärka ländernas egna försvar, hitta synergieffekter och att främja effektiva lösningar. Nordefco bygger på frivillighet och länderna väljer själva vilka områden de vill samverka inom och i vilken utsträckning. Inom vissa områden sker samarbete också med de baltiska staterna. Ett sådant område är veteranfrågorna.

Veteranfrågor inom ramen för Nordefco

Nordefco veterangrupp möts två gånger om året under dansk ledning. Vårdskapet för mötena alternerar. Styrgruppen beslutade 2012 att de högst prioriterade samarbetsområdena skulle vara erfarenhetsutbyte inom forskning och metoder för förberedelser, hemkomst och uppföljning, gemensamma studier samt vartannat år gemensam veterankonferens. En sådan genomfördes första gången 2012, i Norge.

Veteran Study syftar till att samländerna ska börja använda samma screeningverktyg för att bedöma sin personal före, under och efter insats. Vedertagna psykologiska metoder för att värdera stridsutsatthet depression och ångest ska användas. Syftet är att få en större studiepopulation än vad varje land får individuellt samt att kunna göra relevanta jämförelser mellan länderna.

Vid veterangruppmötet i Helsingfors 2013 bildades veteranområdets första fokusgrupp. Fokusgrupp för hemkomstprogram består av deltagare från samtliga deltagande länder med betoning på hemkomstprogram.

5 Internationell verksamhet

5.1 Inledning

I utredningens direktiv anges att det inom olika samhällsområden bedrivs internationell verksamhet som principiellt är likartad med Försvarmaktens internationella militära verksamhet. Det är fråga om sådan verksamhet där svenska staten har beslutat om svensk medverkan och där verksamheten innefattar risker eller i övrigt är av farlig karaktär för den deltagande personalen. Enligt direktiven ska utredaren bedöma om veteranperspektivet nu bör utvidgas och omfatta personal från andra samhällssektorer än det militära försvaret. Enligt direktiven är det fråga om internationell verksamhet där *svenska staten* har beslutat om svensk medverkan och där verksamheten innefattar risker eller farlighet för den deltagande personalen.¹ Det behöver dock inte vara fråga om en väpnad konflikt utan riskerna eller farligheten kan ha sin grund i exempelvis civila våldsamheter, naturkatastrofer eller smitt- eller sjukdomsförekomst. Andra exempel som anges är polisiärt bistånd att återupprätta ett fungerande rättssamhälle och hälso- och sjukvårdsinsatser vid en flyktkatastrof. I dessa fall utsätts personalen för risker och farlighet av olika slag. Som exempel på personalkategorier anges bl.a. katastrof – och räddningspersonal hälso- och sjukvårdspersonal, polispersonal, m fl.

Utredningens uppdrag i denna del rör verksamhet som spänner över ett brett internationellt verksamhetsområde. Angivna civila personalkategorier tjänstgör såväl i humanitära insatser som mer renodlad bistånds- och utvecklingsverksamhet. Utredningen ska även överväga ändamålsenliga kriterier eller avgränsningar för vilken internationell verksamhet som bör innefattas i en svensk veteranpolitik. Ett sådant övervägande förutsätter att inledningsvis översiktlig redo-

¹ I direktiven anges som exempel Kustbevakningens medverkan i *EU:s insats Atalanta* utanför Somalias kust eller bistånd genom Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps försorg till människor i *akut nöd vid en jordbävning eller översvämning*.

görelse för den utrikespolitiska bakgrunden till att svenska myndigheter deltar i nu aktuell internationell verksamhet och inom vilka områden detta sker. En sådan redogörelse lämnas i detta kapitel.

5.2 Bakgrund

Krig, väpnade konflikter, naturkatastrofer och fattigdom har förödande konsekvenser för människors liv och för samhället i stort. Den ekonomiska och sociala utvecklingen stannar av.

Utöver lidande och humanitär nöd för befolkningen medför konflikter också stora kostnader för de drabbade samhällena. Krig och väpnade konflikter gör det i praktiken omöjligt för fattiga människor att utöva sina rättigheter och att få sina grundläggande behov tillgodosedda. De mänskliga rättigheterna utsätts för kränkningar. Fattigdomsbekämpning försvåras eller omöjliggörs. Ofta är det de fattigaste länderna i världen som är drabbade av konflikter. Dessa länder hamnar inte sällan i en ond cirkel, där framsteg både vad gäller fattigdomsbekämpning och i uppnåendet av millenniemålen försvåras. I postkonfliktländer utgör en återgång till de bakomliggande konfliktorsakerna och väpnad konflikt allvarligaste hindren för utveckling och fattigdomsbekämpning.

En stor del av det svenska bistånds- och utvecklingssamarbetet äger rum i länder i konflikt och postkonflikt. Ofta sker utvecklingsinsatser parallellt med humanitära insatser och med en fredsbevarande närvaro där också militära komponenter ingår. Biståndets strategiska roll i en sådan situation är att verka för att en grund läggs som möjliggör långsiktig hållbar utveckling och fattigdomsbekämpning. I enlighet med Sveriges politik för global utveckling (PGU) ska biståndet i dessa situationer anpassas och modifieras med hänsyn till de särskilda problem och utmaningar som utvecklingssamarbetet möter i konflikt- och postkonfliktsituationer.

Genom att lyfta fram sambandet mellan säkerhet och utveckling kan de komplexa utmaningar som fattigdomsbekämpningen står inför i konflikt och post-konfliktländer bättre förstås. Så länge konflikten fortgår eller freden är skör måste särskild vikt läggas på de aspekter av mänsklig säkerhet som är direkt relaterade till eller avhängiga av krig och väpnad konflikt. Det kan exempelvis vara frågan om säkerhetsutmaningar kopplade till en armé eller polis som inte har befolkningens bästa som mål utan snarare livnär sig på den, ett icke fungerande rättsväsende, viss infrastruktur av strategisk betyd-

else för säkerheten, m.m. När freden stabiliseras kan angreppssättet bli bredare.

Det finns även ett omvänt samband mellan säkerhet och utveckling. Fattigdomsbekämpning och främjande av rättvis och hållbar utveckling, inklusive demokrati, mänskliga rättigheter, politisk pluralism och respekt för rättsstatens principer, ger på lång sikt den bästa grunden för fred, säkerhet och stabilitet. Fattigdomsbekämpning och långsiktigt utvecklingsarbete är därför viktigt inte minst i konfliktförebyggande syfte.

Parallellt med insatser för fred och säkerhet är andra insatser för fattigdomsbekämpning och rättvis och hållbar utveckling ofta en naturlig del av de internationella insatserna i ett konflikt- eller postkonfliktland. Insatser i flera sektorer kan således komplettera varandra.

Gemensamt för de insatser som beskrivs ovan är att de många gånger genomförs i komplexa, riskfyllda och föränderliga miljöer och som även utsätter de som deltar i insatserna för ibland stor risk och stora påfrestningar.

5.3 Den utrikespolitiska bakgrunden

5.3.1 Sveriges säkerhetspolitik

Förutsättningarna för Sveriges säkerhetspolitik har förändrats i grunden sedan det kalla krigets slut. Sveriges säkerhet byggs i dag solidariskt tillsammans med andra. Hot mot fred och säkerhet avvärs i gemenskap och samverkan med andra länder och organisationer.

Säkerhetspolitiska möjligheter och utmaningar som Sverige ställs inför delas i hög utsträckning av övriga Europa. Europa präglas i dag av ömsesidiga beroenden.

Samarbetet inom Europeiska Unionen (EU) intar en särställning i svensk utrikes- och säkerhetspolitik. Sambandet mellan vår säkerhetspolitik och vår europapolitik är uppenbart. Sveriges säkerhet stärks genom europeisk integration. Det ligger i Sveriges intresse att genom nära samarbete stärka medlemsstaternas gemensamma säkerhet samtidigt som EU, genom att vara en effektiv säkerhetspolitisk aktör, kan verka för en fredlig och demokratisk utveckling i omvärlden.

Medlemskapet i EU innebär att Sverige ingår i en politisk allians, där medlemsländer inte har försvarsförpliktelser i förhållande till varandra, men tar ett solidariskt ansvar för Europas säkerhet.

5.3.2 Vår syn på säkerhet

Som ovan anges utgår Sveriges säkerhetspolitik från en bred syn på säkerhet. Utmaningar och hot mot vår säkerhet är i dag föränderliga, gränslösa och komplexa. Tidigare syn på säkerhet utgick från stater och en militär hotbild. I ett vidgat säkerhetsbegrepp inryms även icke-militära hot och icke-statliga aktörer. Individens, vid sidan av staters, rättigheter och säkerhet ges stor betydelse.

Gränsöverskridande samarbete, handel och integration främjar en positiv utveckling i stora delar av världen. Globalisering kan dock också innebära ökad sårbarhet genom att enskilda händelser snabbt kan få regionala eller globala återverkningar. I detta ligger en ökad sårbarhet mot säkerhetshot som terrorism, spridning av massförstörelsevapen, organiserad brottslighet, pandemier och miljökatastrofer. Klimatförändringar utgör ett av de allvarligaste hoten mot människors grundläggande levnadsvillkor. I en globaliserad värld ökar även risken för att en ekonomisk kris kan få säkerhetspolitiska konsekvenser.

5.3.3 Säkerhet i samarbete

Dagens hot och utmaningar är i hög grad gränsöverskridande. Säkerhet uppnås därför gemensamt och genom nära samarbete med andra länder. Sverige är en aktiv och solidarisk partner i arbetet för stabilitet och säkerhet i Europa och omvärlden. Sveriges bidrag till kris- hanteringsinsatser under FN:s, EU:s, och Nato:s ledning leder till ökad säkerhet.

Det råder bred politisk enighet om att Sveriges framtida säkerhet bygger på gemenskap och samverkan med andra länder. Detta ger oss större möjligheter att påverka förhållandena i vår omvärld och därmed även trygga vår egen säkerhet.

På det globala planet är det främsta uttrycket, för att skapa stabilitet och säkerhet, vårt stöd till Förenta Nationerna (FN). FN:s säkerhetsråd har av medlemsstaterna fått huvudansvaret för att upprätthålla internationell fred och säkerhet. FN har därför en cen-

tral roll och ger en unik internationell legitimitet för hanteringen av konflikter i världen. FN har även en grundläggande betydelse för utvecklingen och skyddet av folkrätten, inklusive de mänskliga rättigheterna. Det svenska engagemanget för FN och dess arbete för fred, säkerhet och utveckling genomsyrar vårt lands utrikes- och säkerhetspolitik.

Sverige utvecklar och fördjupar ständigt ett redan brett deltagande i det regionala säkerhetssamarbetet inom Europeiska unionen inklusive dess internationella krishantering inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP), Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) och Natos Partnerskap för fred (PFF). Vidare är Sverige verksamt i Europarådet som har till uppgift att värna mänskliga rättigheter, demokrati och rättstatens principer och därigenom bidra till att förebygga konflikter.

Vidare är även en stark transatlantisk länk av vital betydelse för Sveriges och hela Europas stabilitet och säkerhet. Nato är en central aktör för europeisk säkerhet och integration samt för internationell krishantering. Vårt samarbete med Nato och USA är ett uttryck för vår vilja att vara en del av och stärka den transatlantiska säkerhetspolitiska gemenskapen.

5.4 Politiska instrument som kan bidra till fred och säkerhet

Internationella insatser i konflikt- och postkonfliktländer har gått från att vara en i huvudsak militär angelägenhet till att även inkludera social och ekonomisk utveckling, samhällsbyggande och mänskliga rättigheter.

Det finns olika politiska instrument som kan bidra till fred och säkerhet. Bidrag till militära och civila *fredsfrämjande* insatser är sådana instrument. Det finns även andra instrument av relevans för att förhindra och stävja konflikter, t.ex. *konfliktförebyggande åtgärder*, *dialog*, *medlingsinsatser*, *sanktioner* och *återuppbyggnadsinsatser*. Också olika former av *utvecklings-* och *biståndsverksamhet* bidrar.

5.4.1 Fredsbyggande och statsbyggande verksamhet

Fredsbyggande och *statsbyggande* verksamhet är centrala processer i det internationella samfundets engagemang i konflikt- och postkonfliktsituationer. Dessa processer är i hög grad beroende av varandra och ofta även överlappande.

Fredsbyggande

Med fredsbyggande åsyftas processer som strävar efter att stödja övergången från väpnad konflikt till hållbar fred, försoning och stabilitet. Detta inkluderar att *skapa ökat förtroende* mellan parterna i en konflikt, *utrymme för fredsförhandlingar*, *förberedelse för och genomförande av fredsavtal*, *stärka kvinnors deltagande* och *inflytande i fredsprocessen*, att *skapa försoning* samt *åtgärder som hanterar de strukturella grundorsakerna till konflikten*.

Statsbyggande verksamhet

Med *statsbyggnad* åsyftas processer som ska *bidra till att skapa kapabla, ansvarstagande och för befolkningen tillgängliga stater*.

Med utgångspunkten att staten är avgörande för att kunna åstadkomma långsiktigt hållbar utveckling och förverkligande av rättsstatens principer och de mänskliga rättigheterna, är detta en central fråga i konflikt- och postkonfliktsituationer.

Även fredsbyggandeprocesser kan handla om att bygga institutioner och statsbyggnad bidrar till stabilitet och förtroendeskapande. Processerna är ofta samverkande och överlappande.

Både fredsbyggande och statsbyggnad är långsiktiga, komplexa och icke-linjära politiska och sociala processer som sker i ett kontinuerligt samspel mellan stat och samhälle, och kan komma att vara relevanta även långt efter att en konflikt har ägt rum. De måste huvudsakligen drivas av nationella aktörer.

Statsbyggnad och fredsbyggande – med demokrati och mänskliga rättigheter som viktiga hörnstenar – kan även motverka grunder för organiserad brottslighet, terrorism och våldsamt radikalisering. Det är därför viktigt att ha långsiktiga mål i åtanke, även när kortsiktiga insatser genomförs.

5.4.2 Det internationella samfundet i konflikt- och post-konfliktländer

Det internationella samfundet har en kollektiv skyldighet, skyddsansvar, att ingripa för att skydda en befolkning, om nödvändigt med åtgärder efter säkerhetsrådsbeslut, när den berörda staten inte kan eller vill leva upp till sina skyldigheter.

Det humanitära biståndet genomförs i enlighet med den internationella humanitära rätten. Det baseras på principerna om gott humanitärt givarskap, vilka bl.a. betonar vikten av ett snabbt, flexibelt, förutsägbart och behovsbaserat humanitärt bistånd.

Utvecklingssamarbetet har både en humanitär, och en fredsbyggande funktion i dessa sammanhang. Utvecklingssamarbetet i konflikt- och postkonfliktländer vägleds även av OECD/DAC:s principer för ett gott internationellt engagemang i sviktande stater och situationer.

Under senare år har det humanitära tillträdet, dvs. möjligheten att nå kvinnor, män, barn och ungdomar i nöd, begränsats framför allt på grund av att ett försämrat säkerhetsläge omöjliggjort för humanitära organisationer att utföra sina uppgifter. I flera fall har humanitär personal utsatts för direkta attacker och kidnappningar. Ett starkt och väl samordnat internationellt humanitärt system är därför en förutsättning för effektivt humanitärt bistånd till stöd för det drabbade landets egna insatser.

5.5 Ökade globala humanitära behov, m.m.

I situationer av väpnad konflikt, naturkatastrofer och andra katastrofliknande situationer är de humanitära behoven stora och *humanitärt bistånd* ett av de mest verkningsfulla och handgripliga medlen för att lindra nöden hos drabbade människor. Som ett resultat av främst utdragna konfliktsituationer och ett ökat antal naturkatastrofer har humanitära behov ökat och den internationella humanitära verksamheten vuxit avsevärt i omfattning och volym de senaste tjugo åren. I framtiden väntas de globala humanitära behoven dock både öka och bli mer komplexa till sin natur, bland annat beroende på flera utdragna väpnade konflikter, inte minst i Afrika, befolkningstillväxt, urbanisering, klimatförändringars påverkan, kamp om naturresurser och höjda livsmedelspriser. Trenden går i en riktning

mot allt fler komplexa katastrofer som kombinerar pågående eller latent väpnade konflikter med naturkatastrofer.

Väpnade konflikter och naturkatastrofer påverkar individer och samhällen olika beroende på deras sårbarhet. Under senare år har extrem sårbarhet hos utsatta befolkningar tilltagit utan att den direkt orsakats av en enskild händelse, såsom en naturkatastrof eller väpnad konflikt. Snarare grundar sig sårbarheten på en komplex blandning av långsamt verkande negativa underliggande faktorer, inte minst fattigdom och svaga samhällsinstitutioner.

Samtidigt kan konstateras att antalet internationella humanitära aktörer har vuxit kraftigt. Det handlar om såväl biståndsgivande stater som regionala organisationer och organisationer i det civila samhället. Till detta ska läggas en utveckling och utvidgning av FN-organens samt Rödakors- och Rödahalvmånerörelsens humanitära verksamhet. Därtill kommer ett ökat engagemang och stöd från internationella militära aktörer och på senare år även privata företag och stiftelser.

Ökade humanitära behov och omfattning av internationellt humanitärt bistånd, samt en större och mer diversifierad grupp av aktörer, ställer allt större krav på internationell samordning och ett starkt och effektivt internationellt humanitärt system. Behovet av att stärka partnerskapen mellan FN och övriga aktörer ter sig också allt viktigare.

Det humanitära biståndet genomförs dessutom allt oftare i samma områden och samtidigt som andra typer av insatser, inte minst i komplexa humanitära kriser. Det handlar bland annat om utvecklingsinriktade insatser vilka är nödvändiga för en hållbar utveckling och avhjälpande av kronisk fattigdom som i sin tur kan leda till en humanitär kris. De gap som ibland uppstår i väntan på att långsiktiga utvecklingsinsatser ska komplettera det mer kortsiktiga humanitära stödet måste överbryggas.

Humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklingsbistånd måste samverka för att lindra nöd men också för att skapa grund för långsiktiga lösningar. Utvecklingsinsatserna bör i regel påbörjas snabbare och vara mer flexibla för att, jämte de humanitära insatserna, kunna möta utmaningar i återhämtningsfasen. Utvecklingsinsatser måste även genomgående verka i förebyggande syfte för att minska sårbarhet, och stärka lokala samhällens motståndskraft och möjligheter att hantera katastrofer. Tidiga insatser i förebyggande syfte kan minska behovet av humanitära insatser i ett senare skede.

Denna utveckling av allt fler typer av verksamhet och aktörer som har direkta beröringspunkter med humanitärt bistånd ställer

ökande krav på utvecklande av flexibla samarbetsformer och förhållningssätt för att uppnå största möjliga effekt av det samlade internationella engagemanget. Samtidigt måste det humanitära biståndets grundvalar och principer fortsatt värnas för att säkerställa ett neutralt och behovsbaserat humanitärt bistånd.

Det internationella humanitära biståndet står således inför ett antal utmaningar. Det är av stor vikt att det svenska humanitära biståndet kan bidra till det internationella samfundets förmåga att möta de tilltagande, och på senare år mer komplexa humanitära behoven på ett flexibelt och behovsanpassat sätt.

5.6 Närmare om det humanitära biståndet

Bakgrund

Humanitärt bistånd till nödlidande människor är ett av de mest handgripliga och verkningsfulla medlen som finns för att lindra de mänskliga skadorna av *väpnad konflikt*, *naturkatastrofer* och *andra katastrofliknande förhållanden*. Att utsatta människor ska kunna få hjälp i katastrofer är en gammal tanke.

Sedan 1990-talets början har värdet på det humanitära bistånd stater och mellanstatliga organisationer lämnar mer än fördubblats i reella termer. Antalet internationella aktörer, framförallt enskilda organisationer men även biståndsgivande stater, har vuxit. I dag lämnas internationellt humanitärt bistånd i någon form i så gott som alla områden där humanitära kriser råder.

I krisområden där den internationella närvaron är som störst kan flera humanitära organisationer vara på plats samtidigt. I ett fåtal senare kriser har härutöver andra, delvis nya sorters aktörer börjat göra sig synliga; detta avser företag och militära aktörer.

Samtidigt har nya ansatser i det internationella samfundets samlade svar på internationella kriser medfört delvis nya förutsättningar för det humanitära biståndets förhållning till politisk och militär verksamhet i en kris

Den ökade omfattningen på det internationella humanitära biståndet innebär att betydligt fler människor har kunnat få hjälp. Den tillväxt i den internationella verksamheten som har skett har samtidigt medfört utmaningar.

Det större antalet aktörer och den ökade volymen har fört med sig ett större samordningsbehov för att säkerställa effektivitet. An-

talet nya, och delvis annorlunda, aktörer gör det än viktigare att löpande värna om verksamhetens grundvalar. Det humanitära biståndets förhållande till andra delar av det internationella samfundets svar på internationella kriser anses också viktigt att klargöra.

Begreppet humanitärt bistånd

Med humanitärt bistånd avses normalt insatser för att *rädda liv, lindra nöd och upprätthålla mänsklig värdighet, till förmån för nödlidande människor som har utsatts för, eller står under hot att utsättas för, väpnade konflikter, naturkatastrofer eller andra katastrofliknande förhållanden.*

I *väpnad konflikt* avser detta främst civilbefolkningen, men kan även avse medlemmar av väpnade styrkor som inte längre deltar i stridigheter, såsom sårade och sjuka;

I *naturkatastrofer* och andra katastrofliknande förhållanden avser detta den utsatta befolkningen.

Med *andra katastrofliknande förhållanden* avses akuta utbrott av smittsamma sjukdomar, industriolyckor och andra större teknologiska missöden, omfattande miljöolyckor, och andra förhållanden som väsentligt åsidosätter befolkningsgruppers eller hela samhällens försörjnings- och överlevnadsmekanismer.

Materiellt bistånd och skydd

Humanitära biståndsinsatser har i grunden två nära fogade former, *materiellt bistånd* och *skydd*.

Materiellt bistånd kan ske i form av försörjning med framförallt livsmedel, näringstillskott, husrum, vatten, sanitetsanläggningar, sjukvård och andra hälsoinsatser, samt i vissa fall undervisning, jordbruksstöd och andra inte omedelbart livräddande insatser.

Skyddsåtgärder avser insatser för att säkerställa den nödlidandes rättigheter till framförallt kroppslig säkerhet och värdighet.

I många fall innehåller enskilda humanitära insatser inslag av *både* materiellt bistånd och skydd, då en materiell biståndsinsats innebär att en utsatt individs rättigheter värnas, och då en skyddsåtgärd förstärker förutsättningarna för den enskilde att erhålla materiellt bistånd. Avgörande för huruvida en insats ska göras är den nödlidande människans behov av materiellt bistånd, skydd, eller bådadera.

Grundsatser

Den humanitära biståndspolitiken utgår från att varje stat har första-handsansvaret att möta de humanitära behov som uppstår inom det egna landets gränser. I de fall staten eller andra institutioner i det utsatta landet inte vill eller kan leva upp till detta ansvar anser regeringen att utomstående organisationer och stater som är förmögna härtill har ett ansvar att lämna stöd till insatser för att möta dessa behov, i enlighet med folkrätten och med etablerad praxis inom det internationella humanitära biståndet, om möjligt med samtycke av den stat inom vars gränser behoven finns. Detta ansvar kallas ofta det *humanitära imperativet*.

Humanitär biståndspolitik utgår från Genèvekonventionerna från 1949, dessas tilläggsprotokoll från 1977 och andra uttryck för den internationella humanitära rätten, från flyktingrätten, från de mänskliga rättigheterna, från rättsliga instrument med bäring på naturkatastrofer, och från vedertagen internationell praxis på området. Politiken leds härvidlag av de humanitära principerna om *humanitet, opartiskhet, neutralitet* och *oberoende*.

Det *humanitära biståndet* skiljer sig från det *långsiktiga utvecklingsarbetet* på två sätt.

För det första är som ovan anført dess grundsatser och utgångspunkter i stor utsträckning bekräftade i folkrätten. För det andra ska det humanitära biståndet avhjälpa akut nöd. Det ska företrädesvis upphöra då en utsatt befolknings omedelbara nöd har lindrats och de förhållanden som rådde före katastrofutbrottet ungefärligen har återställts.

Samtidigt kan humanitärt bistånd ha en utvecklingsgynnande verkan. Den överväldigande delen lidande från väpnade konflikter och naturkatastrofförhållanden uppstår i utvecklingsländer. Då katastrofer inträffar är det vanligen de mest utsatta och fattigaste människorna som lider störst skada. Den skada de lider undergräver ytterligare deras möjlighet att skapa sig drägliga levnadsvillkor. Snabba och väl genomförda humanitära insatser kan dämpa de utvecklingshämmande skadeverkningar katastrofer kan ha, exempelvis genom att bibehålla befolkningens hälsa och upprätthålla undervisning och andra inslag i barns vardagsmiljöer.

Utvecklingsinriktade förebyggande insatser kan bidra till att avhjälpa utdragna, eller hindra uppkomsten av, sådana humanitära kriser som kan förefalla vara plötsligt uppkomna naturkatastrofer, men som i del eller helt snarare beror på samhällspolitiska miss-

lyckanden. Det angeläget att stödja utvecklingsinsatser i ett område som är i stånd att återhämta sig från ett katastrofförhållande, vid behov genom utvecklingssamarbete, i syfte att minska riskerna för att dess skadeverkningar ska bestå, eller förvärras.

En god ekonomisk och social utveckling överlag kan minska utsikterna för skadeverkan från främst naturkatastrofer. På så vis kan en sådan utveckling tillhandahålla större resurser att stärka inhemskt arbete för förebyggande och beredskap.

Snabbt och verksamt humanitärt bistånd kan i många fall vara den bästa insats omvärlden kan göra för att tillgodose utsatta människors säkerhet och överlevnad. I det fall internationell militär eller polisiär närvaro finns i ett humanitärt krisområde kan denna närvaro ha en säkerhetshöjande verkan. Denna verkan ska kunna gynna utsatta civila människors omedelbara säkerhet, samtidigt som den underlättar för humanitära organisationers genomförande av hjälpinsatser.

Ett effektivt genomförande av hjälpinsatser förutsätter att myndigheter, allmänheten och, i väpnad konflikt, väpnade grupper, i ett utsatt område har förtroende för humanitära organisationers opartiskhet och neutralitet. Därför ska humanitära insatser i väpnade konflikter i första hand genomföras av civila organisationer, samtidigt som det har varit nödvändigt för hjälporganisationerna att också i övrigt och i enlighet med den internationella humanitära rätten upprätthålla en klar åtskillnad mellan sig själva såsom civila å ena sidan och väpnade grupper och andra delaktiga i konflikten å den andra.

Detta förhållningssätt är särskilt angeläget i områden där det förekommer militära styrkor – som del av fredsbevarande insats eller, i synnerhet, som part i konflikt – och humanitär personal från samma land eller världsdel. I sådana omständigheter kan en oklar åtskillnad eller till och med rollsammanblandning sänka tröskeln för väpnade gruppers benägenhet att angripa humanitär personal under förövandning att hjälporganisationer har samma mål och intressen som närvarande internationella militära styrkor.

Som svar på naturkatastrofer och andra katastrofliknande förhållanden där inte väpnad konflikt eller annan meningsmotsättning som kan medföra känslighet mot närvaro av militära aktörer råder har det inte varit lika angeläget att humanitära insatser genomförs av civila aktörer.

Humanitär biståndspolitik vägleds överlag av de principer som 16 stater och EU-kommissionen informellt enades om vid det inter-

nationella möte om givarpolitik för humanitära insatser som hölls i Stockholm i juni 2003.

Det humanitära biståndets civila grunddrag innebär att i områden där väpnad konflikt pågår eller hotar att börja eller återupptas, ska militära aktörer inte själva genomföra, eller stödja andra institutioners genomförande av, humanitära biståndsinsatser. Undantag kan vara berättigade i de särskilda fall där jämngoda civila alternativ inte finns, och då i första hand med indirekt stöd snarare än med direkt genomförande av insatser, i samtliga fall under övergripande civil ledning.

De senaste åren har internationella insatser som svar på internationella eller större inomstatliga kriser i växande utsträckning kommit att söka införliva samtliga insatsdelar i samlade, gemensamma ansatser. Detta har samtidigt inneburit att politisk, militär, utvecklingsinriktad, humanitär och annan verksamhet har kunnat underställas samma övergripande ledning, framförallt som del av FN-ledda fredsfrämjande missioner. Där de samlade ansatserna i sådana missioner omfattar det humanitära biståndet bör de humanitära principerna efterlevas i samordningen av humanitära biståndsinsatser inom missionerna, såväl som i genomförandet av humanitärt bistånd överlag i de områden där missionerna är verksamma.

Ett humanitärt krisområde där de materiella och samhälleliga förhållandena har återgått eller är i stånd att återgå till det läge som rådde före krisens utbrott är ofta alltjämt mycket sårbart, i synnerhet där allmän underutveckling föreligger eller där väpnad konflikt har skett. I ett fattigt, nyligen översvämningsutsatt område kan då exempelvis en påföljande översvämning orsaka väsentligt större skada, innan samhällets försörjningsmekanismer har förmått att återhämta sig. I ett krigshärjat område kan fortsatt underutveckling – utöver andra omedelbara konfliktorsaker – utgöra en grogrund för återupptagna stridigheter. Under sådana omständigheter kan det vara avgörande att undvika ett skadligt gap mellan humanitär hjälp och långsiktigt inriktade utvecklingsinsatser. Där förhållandena påkallar det bör stöd ges för att inhemska och eventuella internationella utvecklingsansträngningar snarast påbörjas i humanitära krisområden som befinner sig i, eller har förutsättningar att närma sig, ett återhämtningsskede.

Antalet flyktingar i världen har under senare år minskat samtidigt som antalet internflyktingar ökar, till stor del som en konsekvens av färre mellanstatliga och fler interna konflikter. Den globala trenden av ökad urbanisering omfattar även flyktingar och intern-

flyktingar. Det innebär nya och omfattande utmaningar för humanitära organisationer, inte minst vad gäller arbetsmetoder. FN:s flyktingorgan, UNHCR, leder det internationella arbetet med att finna hållbara lösningar på flyktingsituationer genom lokal integration, återvändande eller vidarebosättning i tredje land. Vad gäller internflyktingar har nationella regeringar huvudansvaret för samtliga sina medborgare. Det internationella samfundet kan, utöver att bistå med skydd och stöd till internflyktingar, bistå landets regering i arbetet med att finna hållbara lösningar på interflyktingsituationer i form av återvändande eller lokal integration. Det är viktigt att det finns en nära samverkan mellan humanitära aktörer och utvecklingsaktörer för att säkerställa hållbara lösningar för både flyktingar och internflyktingar.

Bredare insatser med fokus på samverkan

Dagens komplexa konflikthanterings- och återuppbyggnadsinsatser förutsätter att det internationella samfundet i både planerings- och genomförandefasen samordnar tillgängliga resurser och verktyg.

I de överväganden som görs i samband med inledande eller fullföljande av internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser utgör humanitära och utvecklingspolitiska aspekter del av helhetsbedömningen.

Strävan är också att, så långt möjligt, på ett samordnat sätt utnyttja de instrument som står till förfogande för att uppnå det internationella samfundets övergripande mål. Detta sker också i överensstämmelse med den s.k. Parisdeklarationen för ett effektivare bistånd. En utgångspunkt för samarbetet är därvid den lokala samarbetspartnerns situation, mål och prioriteringar.²

Behovet av samverkan mellan militära och civila aktörer har fått särskild uppmärksamhet i samband med den internationella utvecklingen mot mer allomfattande insatser. FN, EU och NATO samt enskilda länder har utvecklat och använder sig av en rad olika be-

² Ett exempel på samspelet mellan säkerhet och utveckling är insatsen i Afghanistan, där Sverige bidrar med utvecklingsinsatser. Fattigdom samt brist på demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna, har bidragit till att landet plågats av konflikt och instabilitet under de senaste decennierna. Västra Balkan och Demokratiska republiken Kongo utgör andra exempel på att det finns behov av mer sammanhållna lösningar, där förutom akut krishantering även insatser som syftar till att säkra en mer långsiktig återuppbyggnad och utveckling ingår.

grepp i detta sammanhang.³ Gemensamt för dessa begrepp är att de anger ett övergripande förhållningssätt i internationella insatser som bygger på ökad samverkan mellan militära och civila aktörer.⁴

5.7 Fortsatt efterfrågan på svensk medverkan i internationell verksamhet

Det finns ett stort behov av internationella insatser på olika håll i världen och efterfrågan är fortsatt omfattande beträffande svensk medverkan.

Parallellt med den kvantitativa ökningen av insatser blir mandaten bredare och insatserna även alltmer komplexa. I dag handlar svenska internationella insatser allt mindre om fredsfrämjande insatser i mellanstatliga konflikter. Istället är dagens konflikter och krishärdar ofta av en delvis annan karaktär, som kräver ett *brett angreppssätt* och *stor flexibilitet*.

Genom att bidra till internationella insatser bidrar Sverige inte bara till andras säkerhet och utveckling, utan vi ökar även vår egen säkerhet samtidigt som vi får erfarenheter till nytta för utvecklingen av vår nationella krishanteringsförmåga.

³ T.ex. "Comprehensive Approach", "Integrated missions", "Civil Military Cooperation", "Whole of Government Approach", 3D Approach (Diplomacy-Defence-Development) och "Multi-functional Operations".

⁴ På operativ och taktisk nivå har det utvecklats strategier som till exempel CIMIC (Civil Military Cooperation). CIMIC används ofta för att beskriva det militärstrategiska perspektivet på samverkan i fält. I korthet handlar CIMIC om att skapa sådana förhållanden som stödjer genomförandet av den militära insatsen och dess syften genom att samverka med civila aktörer och stödja civila samhällsfunktioner. I konkreta termer handlar det ofta om att möta lokala behov (till exempel i form av återuppbyggnadsprojekt som genomförs med egna eller externa resurser) för att därigenom vinna civilbefolkningens stöd. På engelska brukar denna strategi benämnas "to win hearts and minds". En nära och förtroendefull kontakt med civilbefolkningen antas underlätta informationsinhämtning och bidra till säkerhet för den egna truppen (så kallad force protection) och därmed underlätta genomförandet av den militära insatsen.

6 Internationella organisationer, m.m.

6.1 Inledningen

I detta avsnitt redogörs för några internationella organisationers verksamhet som berör svenska civila myndigheters verksamhet i internationella insatser och verksamheter. Redogörelsen är avgränsad till civila insatser eller verksamheter.

6.2 Bakgrund

År 2012 kännetecknades av ett mycket stort antal humanitära kriser och katastrofer. Tillhandahållandet av humanitärt bistånd och civilskydd blir därför alltmer angeläget men också alltmer komplext. Eftersom naturkatastroferna är både många och allvarliga uppstår humanitära kriser mer plötsligt.

Enligt den statistik för 2012 som publicerats av *Cred* (*Centre for Research on the Epidemiology of Disasters*) och *UNISDR* (FN:s kontor för katastrofriskreducering) inträffade det 310 naturkatastrofer av varierande omfattning. Dessa katastrofer dödade nästan 10 000 människor och fick följder för 106 miljoner människor världen över. Globalt sett var Asien den kontinent som drabbades hårdast av naturkatastrofer. Det återspeglades både i antalet katastrofer (42 procent av alla katastrofer världen över) och i antalet offer (64 procent).

Katastrofer får särskilt allvarliga effekter för mindre utvecklade ekonomier. De större katastroferna får både förödande och varierande konsekvenser och leder till att både människoliv, bostäder, skördar och utkomstmöjligheter går till spillo.

Interna väpnade konflikter är fortfarande den viktigaste orsaken till humanitära katastrofer orsakade av människor, och civilbefolkningen utsätts i allt högre grad för våld och lidande.

Konflikter av detta slag kännetecknas ofta av att parterna inte respekterar den internationella humanitära rätten eller de humanitära principerna. Det har lett till en minskning av det humanitära utrymmet, dvs. de områden där humanitärt bistånd utan hinder kan tillhandahållas neutralt och opartiskt. Det har blivit allt svårare att få fram den humanitära hjälpen till de behövande och att skydda civilbefolkningen och de humanitära hjälparbetarna i dessa sammanhang. Både situationen som helhet och arbetsförhållandena har försämrats i alla dessa avseenden, särskilt i länder som Syrien, Niger, Mali och Centralafrikanska republiken. I andra länder har inte heller någon förbättring av säkerhetsläget iakttagits, det gäller i synnerhet i Somalia, Demokratiska republiken Kongo och Afghanistan. Även om bara ett fåtal katastrofer har nämnts har verkningarna av dessa katastrofer inneburit stora påfrestningar på det internationella humanitära samfundets insatskapacitet.

Under 2012 blev det också allt svårare för de humanitära organisationerna att nå de människor som behöver hjälp. Regeringar och beväpnade grupper minskar ofta det humanitära utrymmet och iakttar ibland inte ens det mest grundläggande skydd som garanteras enligt den internationella humanitära rätten. Begränsningar av tillträdet för humanitära organisationer var vanligast i konfliktområden och där de rättsstatliga principerna åsidosatts på grund av politiska hinder. I många konfliktzoner har de humanitära hjälparbetarna bevittnat särskilt brutala former av krigföring. Det kan handla om att göra civilbefolkningen till måltavla och att använda sexuellt våld som ett vapen.

Det blev under 2012 också allt vanligare med attacker på humanitära hjälparbetare, bl.a. i form av kidnappningar, utvisningar och mord. Givarna har tvingats hantera och lindra säkerhetsrisker för den humanitära personalen, finansieringen och den infrastruktur som tillhandahålls. En del regeringar har exproprierat eller "lånat" medel och egendom som finansierats av givarna och har utvisat vissa humanitära hjälporganisationer så snart de tagit deras tillgångar.

Klyftan mellan de ökande humanitära behoven, å ena sidan, och de allt knappare ekonomiska resurser som finns tillgängliga för dessa behov, å andra sidan, fortsätter också att växa. Detta har accentuerats av den ekonomiska och finansiella kris som drabbat

många av givarländerna i västvärlden. Den sårbarhet som kan iaktas i många delar av världen förvärras av den globala ekonomiska krisen. Det betyder även att givarna måste intensifiera sina katastrofinsatser och göra dem effektivare genom att använda sina begränsade resurser på ett bättre sätt.

6.3 Internationella organisationer, m.m.

För Sveriges del är ett brett internationellt och europeiskt säkerhetssamarbete viktigt för den globala säkerheten, inte minst för att trygga vår egen säkerhet. FN:s insatser för fred och säkerhet är därvid av central betydelse. Sveriges strävan är att samarbeta inom och medverka i FN, inom ramen för EU:s gemensamma krishanteringsförmåga samt medverka inom ramen för Organisationen för Säkerhet och Samarbete i Europa (OSSE).

Sveriges engagemang i FN och dess arbete för fred, säkerhet och utveckling genomsyrar vår säkerhetspolitik. I enlighet med FN-stadgans principer har Sverige ett ansvar för att främja internationell fred och säkerhet. För att hantera de globala utmaningarna krävs ett fungerande multilateralt samarbete. Ett starkt FN-system i nära samarbete med regionala och andra organisationer är avgörande för detta arbete. FN är beroende av medlemsstaternas engagemang.

Europa präglas i hög grad av ömsesidiga beroenden. De säkerhetspolitiska utmaningarna har Sverige i stor utsträckning gemensamma med övriga Europa. Samarbetet i EU intar därför en särställning i svensk utrikes- och säkerhetspolitik. Sveriges säkerhet stärks genom europeisk integration och utvidgningen av EU. Sambandet mellan vår säkerhetspolitik och den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp) är tydlig. Det ligger i Sveriges intresse att genom nära samarbete stärka medlemsstaternas gemensamma säkerhet samtidigt som EU, genom att vara en effektiv utrikes- och säkerhetspolitisk aktör, kan verka för fredlig och demokratisk utveckling i vår omvärld. EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik har främjat stabilitet och fred på många håll i världen såsom Balkan, Georgien, Tchad, Aceh, Afrikas horn och Mali.

Sverige samverkar även med Nato och flertalet europeiska stater inom ramen för Euroatlantiska partnerskapsrådet och Partnerskap för fred. Nato är en central aktör för europeisk säkerhet och inte-

gration samt för internationell krishantering. Utvidgningen av Nato har gynnat säkerheten i Europa, inklusive Sverige och vårt närområde. Nato är ett viktigt politiskt forum för dialog mellan medlemsländer samt mellan medlemsländer och partnerländer. Nato är den enda organisation som har en utvecklad förmåga för ledning och genomförande av krävande militära insatser i Europa och globalt. Organisationen tillhandahåller den standard enligt vilken militär förmåga och interoperabilitet utvecklas. Vårt samarbete med Nato är också ett uttryck för vår vilja att stärka den transatlantiska säkerhetspolitiska gemenskapen.

Nedan beskrivs översiktligt angivna organisationer, roller och uppgifter i de delar som berör svenska myndigheters internationella verksamhet.

6.4 Förenta nationerna (FN)

6.4.1 Allmänt

Att förbättra det internationella humanitära biståndet genom att sätta in det snabbt, göra det effektivt och stärka den nationella kapaciteten att förebygga och hantera katastrofsituationer hör till FN:s viktigaste uppgifter. Men ett effektivt internationellt bistånd som kan sättas in vid stora humanitära katastrofer kräver också planering av samordning, logistik, diplomati och insamling av pengar.

Undergeneralsekreteraren för humanitära frågor, som också är FN:s samordnare för katastrofhjälp, är FN-systemets viktigaste rådgivare, samordnare och förespråkare av frågor som rör humanitära katastrofer. Undergeneralsekreteraren är även rådgivare till generalsekreteraren när det gäller katastrofer och föreslår vilka åtgärder som bör vidtas. Undergeneralsekreteraren samarbetar med cheferna för FN-systemets operativa organ, stora frivilligorganisationer, regeringar och mellanstatliga humanitära organisationer.

FN:s samordnare för katastrofhjälp leder ett permanent utskott, *Inter-Agency Standing Committee*, (IASC) inom FN-systemet för nödhjälp. Utskottet har ett nära samarbete med OCHA (se nedan). IASC samlar humanitära organisationer både inom och utanför FN och organiserar den internationella reaktionen på katastrofsituationer. Utskottet består av:

- FN:s operativa organ som arbetar med humanitärt katastrofbistånd
- FN:s barnfond (UNICEF)
- FN:s befolkningsfond (UNFPA)
- FN:s flyktingkommissariat (UNHCR)
- FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter (OHCHR)
- FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO)
- FN:s utvecklingsprogram (UNDP)
- Världsbanken
- Världshälsoorganisationen (WHO)
- Världslivsmedelsprogrammet (WFP)
- Stora mellanstatliga humanitära organisationer som Internationella migrationsorganisationen (IOM) och Internationella rödakorskommittén
- Generalsekreterarens representant för internflyktingar
- Några frivilligorganisationer

IASC planerar vilken typ av insatser FN-systemet ska göra vid olika katastrofer. Utskottet föreslår också vilka insatser som ska prioriteras och stödjer åtgärder som förbättrar katastrofhjälpen i olika länder. Det behandlar också många andra aspekter som rör katastrofer, som bistånd till internflyktingar

Dessa områden behandlas sedan den 28 januari 1998 i FN:s kontor för samordning av humanitära frågor (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, OCHA).

OCHA koordinerar både humanitära frågor inom FN och insatser för nödhjälp vid såväl naturkatastrofer som katastrofer orsakade av människor. Arbetet med att förebygga och förbättra beredskapen vid katastrofer har överförts till UNDP, medan minröjningsaktiviteter har överlämnats till DPKO (Department of Peacekeeping Operations).

6.4.2 Samordning av humanitära insatser, m.m.

FN samordnar de operativa organens fältinsatser för att undersöka vilka behov som finns. Man går ut med vädjanden om bidrag till finansiering av samtliga berörda FN-organs humanitära insatser, anordnar givarmöten där länder redovisar hur mycket de kommer att bidra med och följer upp detta. I princip är FN:s humanitära katastrofhjälp finansierad av frivilliga bidrag. Omfattningen av de bidrag som inkommer efter vädjandena kontrolleras och rapporter publiceras för att hålla givare och andra underrättade om utvecklingen. Sedan 1992 har man fått in mer än 12 miljarder US-dollar.

Fonden för katastrofhjälp möjliggör snabba humanitära insatser i katastrofsituationer innan givarländerna har hunnit lämna ekonomiska bidrag till katastrofhjälpen i fråga. Sedan 1992 har fonden använts mer än 50 gånger och betalat ut mer än 127 miljoner US-dollar.

OCHA

I en humanitär nödsituation är det viktigt att samordningen fungerar för att man ska kunna hålla tidsplaner, undvika överlappning och dubbelarbete, inte förspilla resurser och snabbt bedöma om resurser saknas.

OCHA har ett jourssystem som är verksamt dygnet runt för att omedelbart kunna reagera när en katastrof inträffar och sprida informationen vidare. För att kunna agera snabbt vid katastrofer, framför allt naturkatastrofer, har en katastrofgrupp upprättats med hjälp av biståndsgivande regeringar. Katastrofgruppen kan snabbt vara på plats i ett drabbat land för att hjälpa de lokala och nationella myndigheterna att undersöka vilka omedelbara insatser som behövs och att samordna dessa. FN kan också be civila och militära katastrofteam och experter att medverka i insatserna. I Italien har man ett stort lager med förnödenheter och utrustning som användas till katastrofhjälp och som fungerar som en knutpunkt för flygtransporter av förnödenheter.

Vid en katastrof i ett utvecklingsland är det landsamordnaren (vanligtvis UNDP:s landrepresentant) eller en speciellt utsedd humanitär samordnare som rapporterar direkt till FN:s samordnare för katastrofhjälp, samordnar FN-systemets insatser i landet och

samarbetar med regeringar, icke-statliga organisationer och andra humanitära organisationer.

I många katastrofdrabbade utvecklingsländer har också FN särskilda katastrofgrupper som består av landrepresentanterna för de olika FN-organen som finns i länderna. Grupperna leds av landsamordnarna. Grupperna förbereder samordnade hjälpinsatser i händelse av en katastrof.

I samverkan med andra internationella organisationer och frivilligorganisationer bedriver man olika program som syftar till att öka beredskapen för katastrofer. Systemet för tidig varning för naturkatastrofer håller på att utvecklas till att även omfatta information om andra katastrofer. Ett program för utbildning i katastrofhantering har upprättats. Det finns också ett centralt register som innehåller uppgifter om vilken kapacitet som finns inom olika områden och som kan användas vid katastrofer. Registret omfattar till exempel information om vad humanitära organisationer har i sina katastroflager, experter på katastrofhjälp och vad olika militära och civila försvarsinstanser kan bidra med i internationellt katastrofbistånd.¹

Långsiktigt arbete

FN-systemets humanitära insatser består inte enbart av kortsiktig katastrofhjälp utan också av insatser för långsiktig återuppbyggnad och utveckling. Syftet är att katastrofhjälpen ska bidra till framtida utveckling. Hållbar ekonomisk och social utveckling är fortfarande det bästa skyddet mot katastrofer, såväl naturliga som orsakade av människor.

FN försöker bland annat bistå länder med att integrera åtgärder för förebyggande av och beredskap för katastrofer i sina övergripande utvecklingsprogram.

¹ OCHA administrerar också en webbsida som heter ReliefWeb. Där man hittar den senaste informationen om katastrofområden runt om i världen (www.reliefweb.int).

6.4.3 FN-organ i det humanitära arbetet

Nedan lämnas en översiktlig redogörelse för några av de viktigare FN-organen som arbetar med humanitära insatser, m.m.

FAO

FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO) får ofta förfrågningar om hjälp till bönder att återställa produktionen efter översvämningar, sjukdomar bland boskapen och liknande nödsituationer. FAO:s katastrofbistånd samordnas av dess kontor för speciella katastrofinsatser. Speciella varningar ger regeringar och humanitära organisationer besked om vilka länder som hotas av livsmedelsbrist.

UNDP

När nödsituationer och naturkatastrofer inträffar spelar FN:s utvecklingsprogram (UNDP) landrepresentanter en viktig roll i hanteringen av nödhjälpen och återuppbyggnadsinsatserna i samarbete med FN:s samordnare för katastrofhjälp. Regeringar ber ofta UNDP om hjälp med att utforma återuppbyggnadsprogram och fördela bistånd. UNDP medverkar till att säkerställa att insatser för återuppbyggnad integreras med insatser för att lindra den omedelbara nöden. På så sätt länkas humanitärt bistånd och utvecklingsbistånd samman och bäddar för snabbast möjliga återupptagande av insatser för hållbar utveckling i ett drabbat område. För att garantera att de tillgängliga resurserna ska få största möjliga effekt, genomförs varje projekt i samråd med lokala och nationella regeringsrepresentanter och UNDP:s fältkontor i landet. Att involvera närsamhället i projekten har bidragit till att brådskande men bestående katastrofinsatser har kommit hundratusentals offer för krig eller inbördeskonflikter tillgodo i länder som Afghanistan, El Salvador, Kambodja och Sudan. Många konfliktdrabbade samhällen har i dag förbättrat sin levnadsstandard tack vare utbildningsprogram, kreditmöjligheter och förbättrad infrastruktur.

UNHCR

FN:s flyktingkommissarie (UNHCR) tillsattes av FN:s generalförsamling 1951 för att hjälpa de 1,2 miljoner flyktingar i Europa som fortfarande var hemlösa efter andra världskriget. I dag omfattas mer än 20 miljoner människor i över 140 länder över hela världen av UNHCR:s mandat. UNHCR upprättades som en tillfällig verksamhet under tre år. Men UNHCR fick förnyat mandat. I dag är det en av världens viktigaste humanitära organisationer med huvudkontor i Genève i Schweiz och kontor i mer än 120 länder. Drygt 80 procent av UNHCR:s mer än 5 500 anställda arbetar i fält, ofta under isolerade, svåra och farliga förhållanden. UNHCR har fått Nobels fredspris två gånger, 1954 och 1981. UNHCR:s flyktingkommissarie rapporterar årligen till FN:s generalförsamling via ekonomiska och sociala rådet.

Under senare år har UNHCR också fått i uppdrag att ta sig an människor som formellt sett inte omfattas av UNHCR:s mandat. Det är människor som lever i flyktingliknande situationer. Den här kategorin omfattar människor som har fått skydd som folkgrupp eller på rent humanitära grunder, men som inte formellt har erkänts som flyktingar. De kan också vara internflyktingar som har flytt från sina hem men inte passerat en internationell gräns. I allt större utsträckning är de offer för inbördeskrig. UNHCR har också bistått invånare i belägrade områden, som till exempel Sarajevo under kriget i det forna Jugoslavien.

UNHCR samarbetar med regeringar och icke-statliga organisationer (Non-Governmental Organizations, NGOs). Inom FN-systemet är Världslivsmedelsprogrammet (WFP) en av UNHCR:s närmaste samarbetsparter som bidrar med mat och andra förnödenheter till flyktingar. Bland andra parter kan nämnas FN:s barnfond (UNICEF), Världshälsoorganisationen (WHO), FN:s utvecklingsprogram (UNDP) och FN:s samordningsorgan för humanitära frågor (OCHA). Röda Korset och Internationella Migrationsorganisationen (IOM) gör också insatser runt om i världen. Mer än 200 frivilligorganisationer samarbetar med UNHCR om bistånd och juridisk hjälp. Totalt har UNHCR kontakt med närmare 1 000 frivilligorganisationer som arbetar med och för flyktingar på ett eller annat sätt. Många andra organisationer, som traditionellt sett har haft väldigt litet med flyktingar att göra, arbetar nu sida vid sida med UNHCR, vilket beror på att problemen har blivit mer komplexa och omfattande.

UNHCR finansieras nästan helt av frivilliga bidrag från regeringar, frivilligorganisationer och enskilda individer. Femton stora bidragsgivande länder har länge stått för 95 procent av UNHCR:s totala operativa budget.

UNICEF

FN:s barnfond (UNICEF), som primärt arbetar med att bygga upp långsiktig service för barn och mödrar i utvecklingsländerna, gör också insatser för att tillmötesgå deras behov i katastroflägen.

I nära samarbete med OCHA, andra FN-organ och många frivilligorganisationer, inriktar UNICEF sitt katastrofbistånd på att tillhandahålla hälsovård, livsmedel, vatten och sanitet, grundutbildning och psykosocial rehabilitering av traumatiserade barn. UNICEF har också blivit allt mer involverat i program för ensamstående barn som har skilts från sina familjer i samband med katastrofer av olika slag och för ett förbud mot användning av landminor. UNICEF:s fond för katastrofprogram möjliggör snabba insatser i nödsituationer och finansiering av dessa i avvaktan på att andra bidrag inkommer.

WFP

Världslivsmedelsprogrammet (WFP) är ett av FN:s viktigaste organ när det gäller katastrofbistånd till människor som drabbats av naturkatastrofer och livsmedelsbrist på grund av krig, inbördeskonflikter och etniskt eller religiöst våld. Bland Världslivsmedelsprogrammets uppgifter ingår att undersöka vilka behov som finns, bidra med nödhjälp och samordna distributionen av förnödenheter vid katastrofer genom transporter och logistik. Vidare erbjuder man expertis och erfarenhet till givarländer och administrerar Internationella livsmedelsreserven för katastrofer, som är en livsmedelsreserv för brådskande behov varhelst de uppstår i världen.

WFP har ett nära samarbete med OCHA, andra FN-organ, regeringsorgan och frivilligorganisationer. En överenskommelse mellan WFP och UNHCR 1992 resulterade i att WFP nu ansvarar för större delen av matdistributionen till flyktingar.

Allt fler utvecklingsprojekt som WFP driver omfattar såväl nödhjälp som utvecklingsinsatser. I en del fall har katastrof- och nödhjälp förbättrat samhällenas kapacitet att genomföra utvecklingsåtgärder.

WHO

Inom FN-systemet samordnar Världshälsoorganisationens (WHO) avdelning för katastrofhjälp och humanitära insatser (EHA) internationellt katastrofbistånd inom hälsoområdet. WHO:s omfattande tekniska nätverk utnyttjas för att ge medlemsstater råd om hur de kan övervaka spridningen av epidemier, kontrollera smittsamma sjukdomar, ge allmänheten hälsoinformation och utbilda vårdpersonal för katastrofinsatser. EHA tillhandahåller mediciner och utrustning som behövs i katastrofsituationer, där finns tekniskt bistånd och experter som undersöker behoven inom hälsoområdet. När det gäller beredskap för katastrofer är EHA:s huvuduppgift att förbättra medlemsstaters kapacitet att minska de skadliga effekterna på människors hälsa i samband med nödsituationer och katastrofer.

6.5 Europeiska unionen (EU)

6.5.1 Allmänt

När en katastrof inträffar krävs snabba hjälpinsatser. Ingripanden i rätt tid av det internationella samfundet kan göra skillnad mellan liv och död. Europeiska unionen (EU) och dess medlemsstater står tillsammans för över hälften av katastrofbiståndet till offren för naturkatastrofer och katastrofer orsakade av människor² världen över och verkar aktivt för att den internationella humanitära rätten ska respekteras. EU är därmed världens största biståndsgivare.³

I och med Lissabonfördraget, som trädde i kraft den 1 december 2009, infördes en rättslig grund för EU:s humanitära bistånd och civilskydd. Fördraget fastställer EU:s uppgift att förbättra skydd och förebyggande av katastrofer och slår fast att EU ska tillämpa internationell humanitär rätt, bl.a. opartiskhet och icke-diskriminering.⁴

² Enligt de senast tillgängliga uppgifterna (2012) från Global Humanitarian Assistance (<http://www.globalhumanitarianassistance.org>).

³ Biståndet på drygt 1 miljard euro per år utgör mindre än 1 procent av EU:s årliga budget, men det har ändå visat sig ha stor betydelse i krissituationer, tack vare effektiv samordning på EU-nivå.

⁴ År 2007 enades EU-institutionerna och de 27 EU-länderna om ett centralt policydokument med titeln *Europeiskt samförstånd om humanitärt bistånd*. Där framhålls att EU:s humanitära bistånd inte är ett politiskt verktyg och att principerna för biståndet ska vara neutralitet, medmänsklighet, oberoende och opartiskhet. Dokumentet innehåller också en

Europeiska kommissionens viktigaste verksamhet när det gäller humanitärt bistånd, bedrivs i huvudsak genom dess generaldirektorat för humanitärt bistånd och civilskydd (Echo).⁵

Echos uppdrag innefattar sedan 2010 både *humanitärt bistånd* och *civilskydd*. Det är främst genom dessa två mekanismer som EU kan säkra ett snabbt och effektivt tillhandahållande av katastrofbistånd till människor omedelbart efter en katastrof.

Genom dessa instrument tillhandahöll EU 2012 ett betydande behovsbaserat bistånd, med en total finansiering på 1 344 miljoner euro i åtaganden⁶, enligt följande:

- *Humanitära biståndsinsatser* för omkring 122 miljoner offer för naturkatastrofer, katastrofer orsakade av människor och utdragna kriser. Bistånd gavs i mer än 90 länder utanför EU.⁷
- *Aktivering av civilskyddsmekanismen* vid 38 tillfällen 2012 (här ingår ansökningar om bistånd, förvarningar och övervakning).⁸

Eftersom EU ingår i det övergripande internationella humanitära systemet har unionen även en viktig roll att spela när det gäller att uppmuntra andra länder och regioner att öka sitt deltagande på området katastrofberedskap och katastrofinsatser. Samtidigt pågår utveckling av ytterligare synergieffekter mellan det humanitära biståndet och civilskyddet.

6.5.2 EU:s humanitära bistånd

Genom EU-kommissionens generaldirektorat för humanitärt bistånd och civilskydd (Echo) ger EU stöd till drabbade av katastrofer och konflikter runtom i världen och arbetar även för att förhindra humanitära kriser. Dessa mål är en central del i EU:s verksamhet inom området. I enlighet med sina grundläggande värderingar om solidaritet, respekt för mänsklig värdighet, jämlikhet och

tydlig definition av de humanitära aktörernas roller i krisområden för att stärka EU:s möjlighet att hjälpa till.

⁵ I denna årsrapport beskrivs Europeiska kommissionens viktigaste politiska resultat och verksamhet när det gäller humanitärt bistånd, som i huvudsak bedrivits genom dess generaldirektorat för humanitärt bistånd och civilskydd (Echo) under 2012. All verksamhet beskrivs inte i detalj, utan i stället redovisas de viktigaste insatserna och tendenser av allmänt intresse.

⁶ 1 317 miljoner euro för humanitärt bistånd och 27 miljoner euro för civilskydd.

⁷ Varav 108 miljoner människor fick hjälp genom humanitärt bistånd och livsmedelsbistånd och 14 miljoner människor fick hjälp genom katastrofberedskapsprogram.

⁸ Såsom beskrivs i avsnitt 2.2 gällde totalt 16 aktiveringstillfällen länder som omfattas av EU:s civilskyddsmekanism, och 22 gällde länder som inte omfattas av mekanismen.

tolerans försöker EU, inom ramen för ECHOS arbete, skydda människors liv, minska och förebygga lidande och värna om de drabbades värdighet.

Genom EU:s humanitära bistånd ges katastrofbistånd till behövande utanför EU. EU:s mandat enligt förordningen om humanitärt bistånd är att rädda och skydda liv⁹.

EU ska även förebygga eller lindra lidande och skydda enskildas integritet och värdighet genom att tillhandahålla hjälp och skydd vid humanitära kriser. Kommissionen underlättar dessutom samordning med och mellan EU:s medlemsstater i samband med humanitära insatser och i politiskt hänseende.

Vikten av att stärka beredskapen och motståndskraften hos sårbara befolkningsgrupper åskådliggörs av de långsiktiga verkningarna för människors liv och utkomstmöjligheter efter större kriser som jordbävningen på Haiti 2010 och den återkommande torkan på Afrikas horn och i Sahel. Dessa katastrofer visar hur väsentligt det är att man redan i det inledande skedet av en humanitär insats även planerar för de långsiktiga återuppbyggnads- och utvecklingsbehoven. Biståndsarbetarna och utvecklingsaktörerna måste samarbeta för att kunna minska den förödande inverkan av återkommande katastrofer och förbättra möjligheterna till en hållbar utveckling. Kommissionen utarbetar därför en handlingsplan och riktlinjer om motståndskraft och om att knyta samman katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbistånd. Kommissionen arbetar aktivt mot en bättre samordning och vill bygga upp ett närmare samarbete med andra avdelningar vid kommissionen och andra givare.

Men kommissionen hanterar inte bara de omedelbara konsekvenserna av katastrofer, utan bidrar också med förebyggande åtgärder, beredskap och återuppbyggnad. Detta innebär att kombinera katastrofinsatser med många olika åtgärder för att

- minska riskerna för katastrofer, t.ex. genom att begränsa klimat-effekterna,
- förbättra beredskapen vid katastrofer, t.ex. genom att utveckla system för tidig varning,
- garantera en smidig övergång när de akuta insatserna har avslutats genom att ta fram lämpliga strategier, stärka den allmänna motståndskraften hos befolkningen, t.ex. genom att koppla sam-

⁹ Rådets förordning (EG) nr 1257/96 av den 20 juni 1996 om humanitärt bistånd.

man katastrofinsatser med långsiktig återhämtning och hjälp till utveckling.

Målet är att tillgodose de grundläggande behoven hos dem som drabbas av en katastrof och hjälpa dem att skydda sin utkomst. Men EU:s humanitära bistånd kan se olika ut beroende på omständigheterna.

Livsmedelsbistånd kan omfatta akuta matleveranser till katastrof-drabbade människor, kontanter och kuponger, särskild näring till akut undernärda barn och utsäde och gödsel till jordbrukare.

Medicinskt bistånd omfattar t.ex. vaccinationskampanjer för att förhindra epidemier, behandling av skador och primärvårdskliniker. EU kan också bidra med läkemedel, sjukhusutrustning, personalutbildning och grundläggande hälso- och sjukvård, med fokus på utsatta grupper som gravida kvinnor och barn.

Rent vatten och sanitära anläggningar är en nödvändighet i katastrofområden för att undvika spridning av sjukdomar. Stödet omfattar också anläggning av brunnar, borrhål och latriner, vattenledningar, avloppsrening och hygienutbildning m.m.

Människor som blivit hemlösa får tält eller andra former av skydd. Akutinsatserna kan också omfatta reparationer av infrastruktur, minröjning, psykologiskt stöd och utbildning.

Många insatser lär också lokalinvånarna att hantera katastrofer och minska effekterna av eventuella framtida katastrofer.

Humanitära biståndsinsatser 2012

Naturkatastrofer fortsatte att vålla mänskligt lidande och allvarliga skador världen över under 2012.

EU finns i krisområden över hela världen, t.ex. Syrien, Afghanistan, det ockuperade palestinska området, Sahelområdet och många andra delar av Afrika, Central- och Sydamerika och Sydostasien.

Kommissionen använder sig av en strategi i två delar för detta slags katastrofer.

- *Snabba insatser* för att tillhandahålla humanitärt bistånd och för att genomföra civilskyddsinsatser. Det ges på frivillig basis av EU:s medlemsstater inom ramen för civilskyddsmekanismen till andra länder (inom eller utanför EU).

- *Katastrofberedskap* som innebär att man lokaliserar de geografiska områden och befolkningsgrupper som är mest utsatta för naturkatastrofer och inrättar särskilda katastrofberedskapsprogram för dessa.

Under året tillhandahöll EU humanitärt bistånd för att hantera konsekvenserna av ett antal katastrofer.¹⁰

När det gäller *katastrofer orsakade av människor* krävde den långtgående konflikten och inbördeskriget i Syrien och den stora strömmen av syriska flyktingar till grannländer som Turkiet, Jordanien och Libanon mycket omfattande humanitär insats från EU:s sida. I slutet av 2012 uppgick EU:s humanitära bistånd till Syrien till totalt 149,3 miljoner euro. Här ingick insatser för att rädda liv både i Syrien och bland dem som tvingats fly våldet i landet.

Kommissionen gjorde insatser i flera utdragna och komplicerade *krissituationer*, bl.a. i Sudan och Sydsudan där kommissionen har ingripit främst genom att ge tillgång till livsmedel, säkert vatten, sanitet, näring och sjukvårdstjänster. Dessutom har insatser för förebyggande/beredskap och en vaccinationskampanj genomförts.

I Palestina fortsatte den mycket svåra situationen och de dåliga sociala förhållandena och kommissionens direktbistånd avser vatten och sanitet, livsmedelsbistånd och hälso- och sjukvård.

I Demokratiska republiken Kongo har kommissionen fortsatt att tillhandahålla direktbistånd till internflyktingar och andra flyktingar samtidigt som man vill höja beredskapen och göra det lättare att nå utsatta grupper.

I Centralafrikanska republiken uppstod en kris i slutet av 2012 och humanitära hjälparbetare måste evakueras, och vissa humanitära baser plundrades innan en osäker vapenvila och förhandlingar gjorde det möjligt att i någon mån få till stånd en normalisering. Kommissionen gav stöd på flera områden, bl.a. skydd och tillgång till hälso- och sjukvård, och tillhandahöll dessutom grundläggande

¹⁰ – Jordbävningarna i Costa Rica, Guatemala och Filippinerna.

– Torkan i Västafrika (Burkina Faso, Mauretanien, Mali, Niger, Chad), på Afrikas horn (Djibouti, Etiopien, Kenya, Somalia) och i Afghanistan.

– Översvämningarna i Pakistan, Bangladesh, Indien, Sri Lanka, Filippinerna, Myanmar/Burma, Fiji, Peru, Ecuador, Paraguay, Bolivia, Costa Rica, Panama, Nigeria, Niger, Senegal, Benin, Gambia och södra Afrika.

– Cyklonerna/orkanerna/de tropiska stormarna i Indien, Sydostasien (Kambodja, Laos, Filippinerna, Thailand, Vietnam), Västindien (Haiti, Kuba, Dominikanska republiken) och Indiska oceanen (Madagaskar, Moçambique).

– Epidemierna främst i Västafrika, Demokratiska republiken Kongo, Sudan, Sydsudan, Elfenbenskusten, Haiti, El Salvador, Laos och Pakistan.

hushållsartiklar, rent dricksvatten, sanitet samt närings- och livsmedelsbistånd.

EU:s krishanteringsinsatser är således varierande och återfinns inom flera sektorer. De innefattar t.ex. hälso- och sjukvård, skydd, livsmedel och andra förnödenheter, nödinkvartering, vatten/sanitet, återuppbyggnad och återanpassning.

EU:s samarbete med partnerorganisationer

Kommissionen genomför inte själv biståndsprogram. Som givare av humanitärt bistånd fullgör den sitt uppdrag genom att finansiera EU:s humanitära insatser genom partnerorganisationer som har undertecknat Echos ramavtal om partnerskap. Bland kommissionens partner finns en rad olika professionella organ – europeiska icke-statliga organisationer och internationella organisationer som Röda korset och de olika FN-organen, med vilka kommissionen har undertecknat ett finansiellt och administrativt ramavtal.

Medlemsstaternas specialiserade organ betraktas också som partner. Den breda uppsättningen partner vid genomförandet gör att EU kan täcka de växande behoven i olika delar av världen, ofta i alltmer komplexa situationer. Tilldelningen av de gåvor och bidrag som förvaltas av kommissionen sker genom att man väljer ut de bästa av de inkomna förslagen.

Under 2012 fördelade sig de humanitära avtalen enligt följande:

- 47 procent av insatserna genomfördes av icke-statliga organisationer (118 partner),
- 44 procent av FN-organ (15 partner)
- 9 procent av internationella organisationer (3 partner).

EU:s humanitära frivilligkår

Eftersom behovet av humanitär hjälp ökar snabbare än biståndet har EU startat en humanitär frivilligkår som ska stödja och komplettera befintliga system. Kåren infördes genom Lissabonfördraget och kommer att komplettera och bidra till dagens humanitära EU-bistånd. I september 2012 lade EU-kommissionen fram förslaget som innebär att omkring 10 000 personer kan arbeta som volontärer i humanitära insatser i hela världen mellan 2014 och 2020.

Volontärerna kan vara experter på humanitärt bistånd eller unga människor som vill bli biståndsarbetare. De kommer att skickas till platser där deras kompetens behövs och bidrar till att stärka lokal kunskap och frivilligarbete. Programmet, som kommer att vidareutvecklas under de kommande åren, har potential att utbilda morgondagens humanitära ledare samtidigt som det ger unga européer möjlighet att visa solidaritet med människor i nöd.

6.5.3 EU:s civilskydd

EU:s andra viktiga hjälpverktyg är civilskydd. Kommissionen strävar genom Echo efter att främja och underlätta samarbete mellan de 32 stater som deltar i civilskyddsmekanismen¹¹. Syftet är att förbättra hanteringen av, förebyggandet av och skyddet mot naturkatastrofer, tekniska katastrofer och katastrofer orsakade av människor, både i och utanför Europa.

EU:s civilskyddsmekanism omfattar allt ifrån förebyggande åtgärder till katastrofinsatser. För närvarande deltar de 27 EU-länderna samt Island, Kroatien, Liechtenstein, Makedonien och Norge. Alla länder i och utanför EU som inte själva kan hantera en katastrof kan be om hjälp genom civilskyddsmekanismen. Det kan handla om översvämningar, skogsbränder, jordbävningar, stormar och tsunamier eller terroristdåd, tekniska olyckor, strålningsolyckor eller miljökatastrofer, t.ex. havsföroreningar.

När ett land ber om hjälp informerar EU:s övervaknings- och informationscentrum de andra länderna om det katastrofdrabbade landets behov. De deltagande länderna erbjuder sig sedan att skicka ut experter och utrustning för att komplettera akutinsatserna på plats.

Det kan handla om exempelvis sök- och räddningsteam, vårdpersonal, högkapacitetspumpar, vattenreningsutrustning och andra nödhjälpsartiklar.

¹¹ EU:s civilskyddsmekanism innefattar 32 stater (EU:s 27 medlemsstater plus Kroatien, f.d. jugoslaviska republiken Makedonien, Island, Liechtenstein och Norge) som samarbetar på civilskyddsområdet. Stödet kan ha formen av bistånd in natura, utrustning och grupper, eller också sänds experter ut för att göra bedömningar. Det är beroende av statliga medel, och om bistånd behövs i tredjeländer fungerar det vanligen parallellt med det humanitära biståndet eller lämnar över till det. Civilskyddsmekanismens verksamhet styrs från centrumet för katastrofberedskap (tidigare övervaknings- och informationscentrumet) som är tillgängligt dygnet runt, året om. Ett land i eller utanför EU som drabbas av en katastrof och inte kan hantera omfattningen kan begära bistånd genom övervaknings- och informationscentrumet/centrumet för katastrofberedskap.

Centrumet bidrar till att samordna EU:s insatser genom att matcha förfrågningar och erbjudanden om hjälp och genom att underlätta och ofta samfinansiera hjälptransporterna och vid behov skicka ut team som övervakar och koordinerar hjälpen. Centrumet är öppet dygnet runt sju dagar i veckan.

EU:s civilskyddsmekanism stärker också katastrofberedskapen i de deltagande länderna, t.ex. genom utbildningsprogram, övningar, eller utbyte av experter mellan olika länder. Initiativen bidrar till bättre och mer samordnad hjälp, kunskapsöverföring och nya nätverk. EU finansierar också projekt för förebyggande åtgärder och beredskap inom EU och i dess närområden. Det kan bl.a. innebära stöd till forskning om katastrofrelaterade ämnen, bättre verktyg för tidig varning eller stöd till informationskampanjer.

Civilskyddsinsatser 2012

Civilskyddsmekanismen aktiverades 38 gånger under 2012. I 31 av dessa fall handlade det om naturkatastrofer (snöstormar, svår kyla, översvämningar, jordbävningar, tsunamier, laviner, stormar, skogsbränder), och i 7 fall om katastrofer orsakade av människor (explosioner, inrättande av flyktingläger, havsförorening). I 16 fall handlade det om länder som omfattas av EU:s civilskyddsmekanism, och i 22 fall om länder utanför mekanismen.¹²

6.5.4 EU-kommissionens generaldirektorat för humanitärt bistånd (Echo)

EU-kommissionens generaldirektorat för humanitärt bistånd (Echo) firade sitt tjugoförårsjubileum 2012. Beslutet att bilda Echo fattades av EU:s dåvarande tolv medlemsländer när det stod klart att EU inte

¹² När det gäller naturkatastrofer aktiverades mekanismen i samband med skogsbränder i Spanien, Portugal, Grekland, Italien, Slovenien, Kroatien, Bulgarien, Rumänien och länder på västra Balkan, översvämningar i Bulgarien, på Komorerna, i Chad och i Nigeria och svåra väderförhållanden i Central- och Östeuropa.

Civilskyddsmekanismen utnyttjades också i samband med tropiska cykloner i Frankrike (Nya Kaledonien), Förenta staterna, Filippinerna, Fiji och Haiti och jordbävningar i Italien, Mexiko, Guatemala och Indonesien.

Länder som deltar i civilskyddsmekanismen erbjöd bistånd i samband med Turkiets och Jordaniens insatser för att bygga flyktingläger till följd av krisen i Syrien. Komplementaritet mellan humanitärt bistånd och civilskyddsbistånd säkrades genom t.ex. kompletterande stöd med förnödenheter till flyktingar i Zaatari-lägret i Jordanien. Mekanismen aktiverades även för explosioner i Bulgarien och Demokratiska republiken Kongo och för havsförorening i Italien.

hade tillräcklig kapacitet att ingripa vid de omfattande humanitära kriserna i världen 1991. Det handlade om stora katastrofer som konflikten i före detta Jugoslavien, cyklonen i Bangladesh och hungersnöden i Somalia, och det krävdes bättre EU-samordning så att man kunde ingripa snabbare och effektivare.

År 2010 samlade EU humanitärt bistånd och civilskydd i ett generaldirektorat för att snabbare kunna ingripa vid akuta kriser. Samma år utnämndes den första kommissionären med ansvar för både internationellt samarbete, humanitärt bistånd och krishantering. På det här sättet kan EU samordna sina insatser och använda resurserna så effektivt som möjligt.

Echos övervaknings- och informationscentrum

Echos övervaknings- och informationscentrum övervakar alla dessa katastrofer. Det fungerar också som informationscentral och kontaktpunkt för ansökningar om bistånd och samordnar biståndet från länder som deltar i civilskyddsmekanismen. Ett arbete har pågått med att modernisera övervaknings- och informationscentrumet och omvandla det till det nya centrumet för katastrofberedskap, med ökad kapacitet att samordna civilskyddsinsatser vid katastrofer och även fungera som samordningsplattform inom Echo för civilskydd och humanitärt bistånd i samband med katastrofinsatser.

Centrumet för katastrofberedskap har från och med 2013 också en viktig roll när det gäller att öka medvetenheten om situationer som kräver katastrofinsatser inom kommissionen och andra institutioner och i medlemsstaterna. Centrumet har kapacitet att hantera flera olika krissituationer i olika tidszoner samtidigt, samla in och analysera realtidsinformation om katastrofer, övervaka risker, utarbeta planer för utsändning av experter, grupper och utrustning samt samarbeta med medlemsstaterna för att kartlägga vilka tillgångar som finns och samordna EU:s katastrofinsatser genom att matcha biståndserbudanden med behoven i det katastrofdrabbade landet.

Personal

Under 2012 hade kommissionen 302 anställda vid Echos huvudkontor i Bryssel. För att kunna reagera på katastrofer i länder utanför EU har kommissionen behållit sitt unika nätverk av Echo-fältexperter världen över.

Totalt arbetade 145 fältexperter och 293 lokalanställda, dvs. 438 personer, vid kommissionens Echo-lokalkontor den 31 december 2012. Dessa fanns i 38 länder.

Omedelbart efter en katastrof sänds humanitära experter till platsen för att göra behovsbedömningar, och de ansvarar också för att övervaka genomförandet av EU-finansierade humanitära projekt.

6.6 Nato

6.6.1 Allmänt

När Nato (North Atlantic Treaty Organization) bildades 1949 var kärnan i verksamheten den kollektiva försvarsförpliktelse som utgick från artikel 5 i Natofördraget. Efter det kalla krigets slut har Natos roll som säkerhetsbyggande organisation framträtt allt mer. Nya uppgifter, som att främja fred och stabilitet i Central – och Östeuropa och på Balkan och att medverka i internationell krishantering, så som i Afghanistan, har blivit allt viktigare. Militär krishantering har i praktiken blivit alliansens huvuduppgift.

Natos högsta beslutande organ är Nordatlantiska rådet som består av företrädare för samtliga Natos medlemsländer. Beslut inom Nato fattas med konsensus. Det politiska högkvarteret är beläget i Bryssel. Nato har i dag 28 medlemmar.¹³

6.6.2 Partnerskap för fred (PFF)

PFF är ett praktiskt inriktat samarbetsprogram mellan Nato och icke – Natoländer i Europa, Centralasien och södra Kaukasus. PFF har blivit särskilt viktigt som ett instrument för de deltagande länderna att samordna, förbereda och öva sina styrkor inför insatser i fredsbevarande verksamhet. PFF – samarbetet är också viktigt inför fredsfrämjande insatser under ledning av FN och EU.

¹³ Dessa är Albanien, Belgien, Bulgarien, Danmark, Estland, Frankrike, Grekland, Island, Italien, Kanada, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Nederländerna, Norge, Polen, Portugal, Rumänien, Slovakien, Slovenien, Spanien, Storbritannien, Tjeckien, Turkiet, Tyskland, Ungern och USA.

PFF har även ett säkerhetsfrämjande syfte. Genom deltagandet i PFF kan länderna medverka till uppbyggnaden av en alleuropeisk säkerhetsordning för ett stabilare och säkrare Europa. PFF är också en viktig komponent för deltagande i internationella fredsfrämjande insatser och för utveckling av krishanteringsförmågan.

Grunden för PFF är att varje land självt bestämmer inom vilka områden och på vilka sätt man vill samarbeta med Nato. Deltagande länder väljer själva omfattningen av medverkan med utgångspunkt i det enskilda landets intressen.¹⁴

PFF har ett instrument för säkerhetsfrämjande stöd till partnerländerna i södra Kaukasien, Centralasien och på västra Balkan, där flera länder genomgår djupgående försvarsreformer. Inom ramen för så kallade Trust Funds genomförs insatser för förstörelse av minor, krigsmateriel samt miljöanpassade sanering och omvandling av forna militärbaser till civila ändamål.

PFF – övningar genomförs fortlöpande. Ett syfte med dessa är att utveckla samverkansförmågan mellan de olika ländernas styrkor, så att de ska kunna agera gemensamt på ett effektivt sätt vid till exempel en internationell krishanteringsoperation.

Sverige har i dag ett nära och brett samarbete med Nato. Sverige har sedan 1994 samarbetat med Nato inom ramen för Partnerskap för fred (PFF).

6.6.3 Euroatlantiska partnerskapsrådet (EAPR)

Samarbetet med Nato omfattar också det Euroatlantiska partnerskapsrådet (EAPR). EAPR inrättades 1997 som den politiska ramen för PFF – samarbetet och är ett forum för informationsutbyte och säkerhetspolitisk dialog mellan Nato och partnerländerna. Femtio länder deltar i dag i den säkerhetspolitiska dialogen – samtliga Nato - länder och de 22 PFF - länderna.

Den politiska dialogen omfattar även vissa frågor av mer allmänt säkerhetspolitiskt intresse där det finns ett värde av samordning och en gemensam policy. De senaste åren har samtalen kretsat kring samarbete för att bekämpa trafficking, terrorism, projekt för att motverka korruption inom de deltagande ländernas försvarsmakter och om hur Nato kan tillämpa FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 om kvinnor i väpnade konflikter.

¹⁴ I ett individuellt partnerskapsprogram (Individual Partnership Program – IPP) läggs de övergripande ramarna för samarbetet mellan Sverige och Nato för en tvåårsperiod.

6.6.4 Civil beredskapsplanering inom EAPR/PFF

Samarbetet inom EAPR/PFF avseende civil beredskapsplanering har pågått länge och är näst efter den militära krishanteringen partnerskapets största verksamhetsområde. Natos krisberedskapsarbete inleddes under tidigt 1950 – tal, då med särskilt fokus på försörjningsberedskap och civilt försvar. Varje partnerland avgör i vilken utsträckning och på vilket sätt man vill bidra till de aktiviteter som omfattas av samarbetet.

Kommittén för civil beredskapsplanering (Civil Emergency Planning Committee – CEPC) är det forum där både civil beredskapsplanering och katastrofinsatser diskuteras. Kommitténs roll är i huvudsak policyinriktande och rådgivande.

De så kallade *Planning Groups* är ett andra forum för de civila beredskapsfrågorna. Inom ramen för de fyra planeringsgruppernas arbete – som alla är underordnade CEPC – är drygt tio svenska civila myndigheter aktiva med att utveckla arbetet för ett effektivt utnyttjande av civila resurser i en krissituation. Här diskuteras på expertnivå bland annat transport - , energi - , kommunikations - och livsmedelsfrågor, transporter, informationssäkerhet, flygmedicinsk evakuering, civilskydd och räddningstjänst.

Euro – Atlantic Disaster Response Coordination Centre (EADRCC) är det operativa forum där de civila beredskapsfrågorna behandlas. Det inrättades 1998 på ryskt initiativ med syfte bland annat att underlätta samordnade insatser från EAPR – länder vid katastrofer som inträffar inom det euroatlantiska området. EADRCC har kunnat genomföra samordnade och effektiva hjälpinsatser vid exempelvis översvämningar i Bulgarien och Slovakien, vid skogsbränder i Albanien, Bosnien – Hercegovina, Bulgarien, före detta Jugoslaviska republiken Makedonien och Portugal, vid kraftiga snöfall i Kirgistan samt efter orkanen Katrina i USA.

EADRCC har även verkat utanför det euroatlantiska området, till exempel vid jordbävningen i Pakistan 2005, översvämningar i Algeriet 2006 och vid jordbävningen i Haiti 2009. Centret agerar alltid i samarbete med FN.

EADRCC anordnar internationella övningar med syfte att förbättra samverkan mellan olika länder i fråga om katastrofinsatser. Centret har tillsammans med olika länder inom EAPR – kretsen arrangerat ett flertal stora fältövningar där svenska team har varit med och övat inför insatser som ska genomföras efter jordbävningar, översvämningar och olyckor med kemiska ämnen. Sverige

ges genom samarbetet inom EAPR/PFF möjlighet till att förbättra såväl inhemsk som andra länders förmåga till effektiv krisberedskapsplanering och katastrofinsatser.

6.7 Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE)

6.7.1 Allmänt

Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) är en organisation med fokus på konfliktförebyggande, krishantering och demokratiutveckling i fält. OSSE är med sin vida deltagarkrets ett viktigt instrument för att skapa långsiktig säkerhet i Europa. I början av 1970-talet bildades ett forum för pågående politiska förhandlingar mellan öst och väst, kallat ESK (Europeiska säkerhetskonferensen). ESK fick 1993 ställning som regional organisation i FN enligt FN-stadgans kapitel VIII. 1995 bytte ESK namn till OSSE med säte i Wien.

I OSSE deltar alla Europas länder liksom Kanada, USA och de centralasiatiska staterna, sammanlagt 56 länder.

Toppmötena, då de deltagande ländernas stats- eller regeringschefer samlas, är OSSE:s högsta beslutande organ. Toppmöten ska i princip äga ungefär rum vart tredje år. Det senaste var dock i Istanbul 1999. De år då stats- och regeringscheferna inte möts, samlas i stället de deltagande staternas utrikesministrar till ett utrikesministermöte.

Beslutsfattandet inom OSSE bygger på principen om konsensus, det vill säga alla länders uttryckliga, eller åtminstone tysta, samtycke. Det löpande arbetet sköts av det permanenta rådet i Wien, som möts en gång i veckan. I det permanenta rådet representeras de deltagande staterna av sina OSSE-ambassadörer. Ordförandeskapet i OSSE roterar årligen mellan de deltagande länderna.

OSSE har närmare 440 personer anställda i sina olika institutioner. På fältet har man omkring 750 internationella och 2 370 lokalanställda medarbetare.

OSSE:s parlamentariska församling utfärdar resolutioner.

6.7.2 Verksamhet, m.m.

Organisationens arbete omfattar i dag en lång rad områden, vars gemensamma nämnare är säkerhet. OSSE:s verksamhet tar sin utgångspunkt i det breda säkerhetsbegreppet och omfattar militärpolitiska aspekter, demokrati och mänskliga rättigheter samt ekonomi och miljö. Konkret handlar det till exempel om övervakning av de mänskliga rättigheterna, valövervakning, polisutbildning, förebyggande av väpnade konflikter och nedrustning av konventionella vapen. Eftersom gränsöverskridande organiserad brottslighet, till exempel människohandel och illegal handel med narkotika och vapen, har en destabiliserande effekt arbetar OSSE även med gränsfrågor.

OSSE:s verksamhet var ursprungligen indelad i tre ämnesområden eller korgar som det också kallades; säkerhetspolitiska frågor, samarbete på de ekonomiska, vetenskapliga och teknologiska områdena och miljövard samt samarbete inom området mänskliga rättigheter. Numera betonar organisationen helheten och begreppet säkerhet i dess vidaste bemärkelse är den gemensamma nämnaren.

Militära förtroendeskapande området

Inom det militära förtroendeskapande området har medlemsländerna träffat överenskommelser i det s.k. Wiendokumentet. I det senaste, från toppmötet i Istanbul 1999, anges ländernas skyldighet att lämna uppgifter om respektive lands försvarsorganisation samt om förband, utrustning, aktiviteter m.m. Dokumentet bidrar till ökat förtroende och säkerhet inom hela OSSE-området.

Konfliktförebyggande och konflikthanterande verksamhet

Slutet på det kalla kriget har i stället för fred och försoning följts av flera europeiska konflikter och motsättningar. OSSE står därför inför en helt ny säkerhetspolitisk situation. Under 1990-talet har tyngdpunkten i OSSE:s verksamhet förskjutits från långsiktiga förhandlingar och militärt förtroendeskapande till mer operativ civil krishantering och ökat samarbete mellan regionala och subregionala organisationer.

Det konfliktförebyggande arbetet omfattar samtliga OSSE:s samarbetsområden, dvs. demokrati, mänskliga rättigheter, rättsstatens principer, främjande av militär stabilitet och nedrustning, samarbete inom områdena ekonomi och miljö samt sociala aspekter.

Högkommissarie för nationella minoriteter (High Commissioner on National Minorities, HCNM).

Ett viktigt inslag i OSSE:s konfliktförebyggande arbete är funktionen som Högkommissarie för nationella minoriteter (High Commissioner on National Minorities, HCNM). De framväxande minoritetskonflikterna samt det faktum att OSSE inte hade några praktiska instrument för förvarning och konfliktlösning ledde till beslutet om att inrätta en Högkommissarie för nationella minoriteter 1992.

Kommissariens uppdrag innebär att identifiera potentiella konfliktrisker och analysera situationen så att nödvändiga åtgärder kan vidtas i syfte att förhindra att en konflikt bryter ut. Genom en aktiv dialog mellan landets regering, parlament och minoriteter söker kommissarien lösa problemen nationellt. Alla OSSE:s medlemsstater har accepterat kommissariens mandat och därigenom åtagit sig uppgiften att samarbeta med Högkommissarien. Högkommissariens insatser främst i Baltikum, Central- och Östeuropa, på Balkan och i Centralasien uppfattas som mycket lyckade exempel på konfliktförebyggande verksamhet.

Kontoret för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (ODIHR)

Kontoret för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (ODIHR) under OSSE arbetar för att genom övervakning och rådgivning främja demokratiska val. Kontoret ger också stöd till uppbyggnaden av demokratiska institutioner i OSSE:s medlemsländer. Valövervakningen sker i samarbete med den valövervakning som utförs av OSSE:s parlamentariska församling. Deltagande i valobservationer har också ökat i omfattning under det senaste decenniet i takt med att de nya demokratierna i Central- och Östeuropa organiserat val.

OSSE har för närvarande 55 medlemsländer om man räknar in det forna rest-Jugoslavien (Serbien och Montenegro) som avstängdes tills vidare 1992. Att medlemskretsen är så omfattande öppnar särskilda möjligheter för effektiv regional konfliktförebyggande och konflikthanterande verksamhet.

OSSE kan i princip fatta beslut om en militär fredsfrämjande insats men ännu så länge har inte ett sånt beslut fattats.

Fältkontoren eller missionerna

Ett av de viktigaste instrumenten i organisationens konfliktförebyggande arbete är fältkontoren eller missionerna. Det finns nu fältkontor i runt 20 länder i de baltiska staterna, på Balkan, i Centralasien, Central- och Östeuropa samt Kaukasus. På de mindre fältkontoren arbetar omkring 5–10 diplomater, vid behov tillsammans med ett antal experter som t.ex. jurister, militärer och/eller ekonomer. Fältkontoren i Bosnien-Hercegovina, Kroatien och Kosovo är betydligt större med flera hundra internationellt rekryterade civila experter. Varje mission har individuellt utformade mandat anpassat till den rådande situationen i landet. Arbetsuppgifterna kan bestå av allt från att följa lagstiftningen för uppehållstillstånd och medborgarskap för ryskspråkiga i Estland och Lettland till rent militära uppgifter som övervakning av nedskärningar av militära styrkor och vapen som i Bosnien-Hercegovina.

Fältkontoren samarbetar ofta med andra internationella organisationer som FN, EU och Europarådet samt med lokala enskilda organisationer. Flera faktorer påverkar hur pass effektiv en mission är: mandatet, tillgången på kvalificerad personal, inställningen hos konfliktens parter, utrustningen samt omvärldens politiska stöd. Med tanke på de små resurser som missionerna ofta förfogar över har framstegen varit betydande.

Erfarenheterna visar att en kontinuerlig och aktiv närvaro i konfliktområdet är nödvändig för fördjupad förståelse av konfliktens olika ansikten samt för möjligheten att främja dialogen mellan de tvistande parterna. Syftet är att minska spänningar och åstadkomma varaktiga politiska lösningar.

Andra samarbetsorgan

OSSE:s nuvarande inriktning mot förebyggande diplomati och konfliktlösning har lett till ökade kontaktytor och behov av samordning och samarbete med flera andra aktörer inom området. Tidigare har ansträngningarna mest inriktats på att stärka banden med FN och Europarådet. Nu har även EU blivit en aktiv samarbetspartner. OSSE välkomnar också samarbete med enskilda organisationer.

7 Svensk internationell verksamhet

7.1 Inledning

I detta avsnitt lämnas en översiktlig redogörelse för den inrikespolitiska bakgrunden och vägledande principer för svenska myndigheters deltagande i internationella insatser och internationell verksamhet.

7.2 Den inrikespolitiska bakgrunden

Sverige har som målsättning att vara en aktiv internationell aktör som i samarbete med andra stater och internationella aktörer tar ett stort ansvar för internationell fred och säkerhet. Som framgår av kapitel 6 sker det internationella samarbetet bland annat genom olika militära och civila freds- och säkerhetsfrämjande insatser, humanitära insatser samt internationellt bistånds- och utvecklingssamarbete.

Målet för svensk medverkan i internationella fredsfrämjande insatser är att bidra till att förebygga, hantera och lösa kriser och konflikter samt att bidra till fredsbyggande. I grunden ligger försvaret av universella normer och värden, såsom demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet, mänsklig värdighet och utveckling. Genom deltagandet främjar Sverige en världsordning som med sin grund i folkrätten bidrar till fred, frihet och försoning.

Svensk medverkan i internationella insatser vägleds av

- *Nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet*¹,
- *Sveriges politik för global utveckling*²,
- *Policy för säkerhet och utveckling*³ samt

¹ Skr. 2007/08:51, bet. 2007/08:UFöU4.

² Prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3.

- Försvarspolitiska inriktningsproposition 2009 *Ett användbart försvar*⁴.

Vidare uttrycker den årliga deklARATIONEN i riksdagens utrikespolitiska debatt regeringens politik på området. Sveriges bidrag i freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet kommer även till uttryck i regeringens årliga budgetproposition, t.ex. proposition 2013/14:01 och i enskilda propositioner som ligger till grund för enskilda insatser, t.ex. insatsen i Afghanistan under 2013.

7.2.1 Internationella insatser, m.m. – utgiftsområden

Sveriges deltagande i freds- och säkerhetsfrämjande samt bistånd- och utvecklingsinsatser finansieras inom flera olika utgiftsområden:

- *Internationell samverkan* - utgiftsområde 5
- *Försvar och samhällets krisberedskap* - utgiftsområde 6
- *Internationellt bistånd till den del som enligt OECD-DAC räknas som bistånd* - utgiftsområde 7

I det följande redogörs översiktligt för den politiska inriktningen och grundläggande styrdokument avseende det svenska deltagandet i internationella insatser och verksamheter finansierade under alla tre utgiftsområdena. Därefter redogörs övergripande för det svenska deltagandet som är finansierat under alla tre utgiftsområdena för 2014.

7.2.2 Nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet

Regeringen antog 2007 en *nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet*⁵ Syftet med strategin är att ge en övergripande vägledning för svenskt agerande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet, med utgångspunkt från regeringens mål på området. I strategin fram-

³ UF2010/38380/SP.

⁴ Prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10.

⁵ Skr. 2007/08:51 – *Nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet*.

hålls att utrikes- och säkerhetspolitiska bedömningar och prioriteringar ska vara styrande för svenskt deltagande i fredsfrämjande insatser. Även försvarspolitikerna och politikområdet rättsväsendet ska beaktas. Sammantaget ska dessa politikområden utgöra utgångspunkten för diskussioner om möjliga insatser. Möjligheter till ett samlat svenskt engagemang ska värderas i anslutning till att en ny insats inleds. Så långt möjligt ska processen präglas av en helhets-syn på Sveriges deltagande. Ett konstruktivt svenskt engagemang gentemot de internationella aktörerna bör ha som övergripande målsättning att stärka detta system, inte minst institutionernas förmåga att samverka effektivt.

Några grundläggande principer, m.m.

I strategin framhålls att Sveriges engagemang i internationella fredsfrämjande insatser syftar ytterst till att bidra till att upprätthålla internationell fred och säkerhet och därmed underlätta för en rättvis och hållbar global utveckling. Svenskt deltagande i fredsfrämjande insatser handlar i förlängningen också om att främja nationell säkerhet och svenska intressen. I grunden ligger försvar av ett antal universella normer och värden, såsom demokrati, mänskliga rättigheter, jämställdhet, mänsklig värdighet och utveckling. Därtill bidrar svenskt deltagande i insatser till att värna och främja övergripande intressen såsom en världsordning, med sin grund i folkrätten, för att uppnå fred, frihet och försoning.

I strategin framhålls vidare att Sveriges *politik för global utveckling*, med målet att bidra till en rättvis och hållbar utveckling, utgör en central grund för svenska insatser i utvecklingsländer. De *militära, civila* och *återuppbyggnadsinsatser* som görs i en specifik region ska ses som ömsesidigt kompletterande och samverkande delar av Sveriges samlade stöd för säkerhet och utveckling i den regionen/landet.

I strategin konstateras att efterfrågan ökar på civilt deltagande i internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser. Det framhålls att Sverige bör bidra till att möta denna efterfrågan genom att delta med polis, domare, åklagare och annan rättsstödspersonal, samtidigt som vår ledande ställning inom området insatsstöd bibehålls. Sverige ska också bidra med en bredd av andra efterfrågade personalkategorier, t.ex. politiska rådgivare, rådgivare för utvecklingsfrågor och experter på mänskliga rättigheter och genderfrågor.

I strategin anges vidare att de svenska bidragen bör utformas som samlade insatser, med både militära och civila delar. Utvecklings-samarbetet kan i det sammanhanget utgöra en väsentlig del av det samlade svenska engagemanget. Möjliga och genomförbara synergier med utvecklingssamarbetet ska alltid eftersträvas. För att främja en hållbar lösning på konflikter bör Sverige i möjligaste mån samordna fredsfrämjande insatser med såväl humanitärt som ett mer långsiktigt återuppbyggnads- och utvecklingsstöd. Strävan bör vara att de svenska bidragen till de internationella insatserna utformas som *samlade*, med såväl militära som civila delar.

Vidare anges att Sveriges agerande på det *humanitära* området utgår från vad som anges i regeringens skrivelse *Sveriges politik för humanitärt bistånd*⁶. Givet de humanitära insatsernas särskilda och kortsiktiga mål, att rädda liv, lindra nöd, och bidra till att återupp-rätta/bibehålla mänsklig värdighet, är det viktigt att samordningen av fredsfrämjande insatser sker med respekt för dessa aktörers skilda roller, uppgifter och mandat.

7.2.3 Sveriges politik för global utveckling (PGU)

Sedan år 2004 styrs den svenska utrikes- och biståndspolitikerna av Sveriges *politik för global utveckling* (PGU).⁷ Målet är att Sverige ska bidra till en rättvis och hållbar global utveckling inom samtliga politikområden och bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. Politiken ska främjas och präglas av respekt för mänskliga rättigheter, demokrati och god samhällsstyrning, jämställdhet mellan män och kvinnor, hållbart nyttjande av naturresurserna och omsorg om miljö, ekonomisk tillväxt och social utveckling samt konflikthantering och säkerhet. Den svenska politiken för global utveckling ska ses som Sveriges bidrag till uppfyllandet av FN:s millenniemål.

⁶ Skr. 2004/05:52.

⁷ Prop. 2002/2003:122.

7.2.4 Policy för säkerhet och utveckling i svenskt utvecklingssamarbete⁸

Regeringens policy *Fred och säkerhet för utveckling – Policy för säkerhet och utveckling i svensk utvecklingssamarbete 2010-2014* gäller för det svenska utvecklingssamarbetet som genomförs till stöd för hållbar fred, säkerhet och utveckling i situationer av konflikt och postkonflikt. Den syftar även till att belysa hur utrikes- och säkerhetspolitiken kan bidra till att främja utvecklingsmålen, i enlighet med Sveriges *Politik för Global Utveckling (PGU)*. Policyn tar sin utgångspunkt i PGU och dess övergripande mål – att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling. Policyn tar också sin utgångspunkt i målet för utvecklingssamarbetet – att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. Regeringsskrivelsen *Globala utmaningar – vårt ansvar*,⁹ som innebär en nystart och konkretion av PGU, är också en viktig del av policykontexten, särskilt är utmaningen konflikter och sviktande situationer av särskild relevans.

Policyn uppmärksammar betydelsen av såväl freds- som statsbyggande och pekar på de många särskilda utmaningar som utvecklingssamarbetet möter i konflikt- och post-konfliktländer.

Policyn tydliggör och slår fast grundläggande principer och förhållningssätt och gäller för insatser på bilateral, regional och global nivå. Policyn är även vägledande för Sveriges agerande i multilaterala fora. I syfte att uppnå målet ska arbetet särskilt inriktas på följande tre områden:

- Fredsfrämjande:
 - Dialog, förtroendeskapande och konflikthantering
 - Kvinnor, fred och säkerhet
 - Rättsstatens institutioner med betoning på ”transitional justice”
- Säkerhetsfrämjande:
 - Avväpning, demobilisering och återintegrering, DDR
 - Säkerhetssektorreform (SSR)
 - Små och lätta vapen, minor och ERW (explosiva lämningar från krig)
- Fredsvinster.

⁸ Regeringens policy *Fred och säkerhet för utveckling – Policy för säkerhet och utveckling i svensk utvecklingssamarbete 2010-2014*.

⁹ Skr. 2007/08:89.

I policyn framhålls att en stor del av det svenska utvecklingssamarbetet äger rum i länder i konflikt och postkonflikt. Det innebär att biståndsarbetet genomförs i komplexa, riskfyllda och föränderliga miljöer. Ofta sker utvecklingsinsatser parallellt med humanitära insatser och med en fredsbevarande närvaro där också militära komponenter ingår. Biståndets strategiska roll i en sådan situation är att verka för att en grund läggs som möjliggör långsiktig hållbar utveckling och fattigdomsbekämpning. Principer, metoder och förhållningssätt i biståndet måste anpassas och modifieras i arbetet i konflikt- och postkonfliktsituationer beroende på de särskilda problemen och utmaningar som utvecklingssamarbetet möter där.

I policyn framhålls vidare att genom att lyfta fram sambandet mellan *säkerhet och utveckling* ger policyn vägledning kring de komplexa utmaningar som fattigdomsbekämpningen står inför i konflikt och postkonfliktländer. Parallellt med de insatser för fred och säkerhet som ryms inom ramen för denna policy, är andra insatser för fattigdomsbekämpning och rättvis och hållbar utveckling ofta en naturlig del av de internationella insatserna i ett konflikt- eller postkonfliktland. Insatser i flera sektorer kan således komplettera varandra.

Parallella insatser, samordning och olika nivåer

I policyn framhålls att när Sverige deltar i militära insatser som inte leds av FN – och när svenskt utvecklingssamarbete pågår samtidigt i landet – blir frågan om samverkan mellan olika svenska aktörer särskilt viktig. Detta gäller också för civila insatser i förhållandet till svenskt utvecklingssamarbete om dessa utförs utanför FN:s regi som exempelvis EU:s civila missioner. I dessa situationer krävs det att roller, olika politikområdes mål och begränsningar tydliggörs. Samråd och inte minst informationsutbyte är värdefullt mellan olika svenska aktörer även när en FN-insats finns i ett land.

Regeringen framhåller att ett flertal svenska aktörer berörs av denna policy. Den gäller särskilt för Regeringskansliet, Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida), Folke Bernadotteakademien (FBA) och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) som har ansvaret att implementera policyn i respektive verksamhet. Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket och Kriminalvården bidrar med expertis till insatser och omfattas också av policyn. Även andra svenska myndigheter berörs av

policyn. Regeringen betonar att i genomförandet av policyn är det viktigt att de statliga aktörerna som har genomförandeansvar eller på annat sätt berörs, samverkar med varandra.

7.2.5 Policy för Sveriges humanitära bistånd 2010–2016¹⁰

I policyn *Rädda liv och lindra nöd – Policy för Sveriges humanitära bistånd 2010–2016* fastställer regeringens övergripande mål för Sveriges humanitära bistånd. Den anger utgångspunkter, grundläggande principer och arbetets inriktning, som ska vägleda utformningen och genomförandet av detta bistånd.

Policyn tar sin utgångspunkt i *Sveriges politik för global utveckling (PGU)*¹¹, och dess övergripande mål, att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling. Policyn medverkar, även om det inte är det humanitära biståndets uttryckliga mål, indirekt till det övergripande målet för utvecklingssamarbetet, nämligen att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. Humanitära behov ska alltid vara det som primärt styr det humanitära biståndet. Tematiska policyer bör samtidigt ses som viktig kompletterande vägledning.

Policyn ska tillämpas i såväl det bilaterala som det multilaterala humanitära biståndet samt humanitärt bistånd som bedrivs av Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida), Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och andra berörda myndigheter.

I policyn anges att det övergripande målet för Sveriges humanitära bistånd är att rädda liv, lindra nöd och upprätthålla mänsklig värdighet, till förmån för nödlidande människor som har utsatts för, eller står under hot att utsättas för, väpnade konflikter, naturkatastrofer eller andra katastrofliknande förhållanden.

Det övergripande målet ska uppnås genom att arbetet inriktas på tre huvudsakliga områden:

- flexibelt, snabbt och effektivt humanitärt bistånd för att möta dagens och morgondagens humanitära behov,
- ett starkt och samordnat internationellt humanitärt system,

¹⁰ *Rädda liv och lindra nöd Policy för Sveriges humanitära bistånd 2010-2016*, Enheten för utvecklingspolitik och UD:s informationstjänst/Svensk Information, 2011.

¹¹ 2 Gemensamt ansvar – Sveriges politik för global utveckling (prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3), Globala utmaningar – vårt ansvar (skr. 2007/08:89), Att möta globala utmaningar (skr. 2009/10:129).

- förbättrat samspel med utvecklingsbiståndet samt med andra typer av insatser och aktörer.

I policyn konstaterar regeringen att det humanitära biståndet genomförs allt oftare i samma områden och samtidigt som andra typer av insatser, inte minst i komplexa humanitära kriser. Det handlar bland annat om utvecklingsinriktade insatser vilka är nödvändiga för en hållbar utveckling och avhjälpande av kronisk fattigdom som i sin tur kan leda till en humanitär kris. De gap som ibland uppstår i väntan på att långsiktiga utvecklingsinsatser ska komplettera det mer kort-siktiga humanitära stödet måste överbryggas.

Regeringen framhåller att humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklingsbistånd måste samverka för att lindra nöd men också för att skapa grund för långsiktiga lösningar. Utvecklingsinsatserna bör i regel påbörjas snabbare och vara mer flexibla för att, jämte de humanitära insatserna, kunna möta utmaningar i återhämtningsfasen. Utvecklingsinsatser måste även genomgående verka i förebyggande syfte för att minska sårbarhet, och stärka lokala samhällens motståndskraft och möjligheter att hantera katastrofer. Tidiga insatser i förebyggande syfte kan minska behovet av humanitära insatser i ett senare skede.

Regeringen konstaterar att denna utveckling av allt fler typer av verksamhet och aktörer som har direkta beröringspunkter med humanitärt bistånd ställer ökande krav på utvecklande av flexibla samarbetsformer och förhållningssätt för att uppnå största möjliga effekt av det samlade internationella engagemanget. Samtidigt måste det humanitära biståndets grundvalar och principer fortsatt värnas för att säkerställa ett neutralt och behovsbaserat humanitärt bistånd. Det internationella humanitära biståndet står således inför ett antal utmaningar. Det är av stor vikt att det svenska humanitära biståndet kan bidra till det internationella samfundets förmåga att möta de tilltagande, och på senare år mer komplexa humanitära behoven på ett flexibelt och behovsanpassat sätt.

7.3 De svenska internationella bidragen 2012

Internationella insatser, m.m.

Civila och militära bidrag lämnades under 2012 till knappt 40 insatser under ledning av FN, EU, Nato och OSSE, samt i form av ad hoc-insatser. Sveriges bidrag till internationell krishantering samlades till regioner och konflikter som är prioriterade ur ett utrikes- och säkerhetspolitiskt respektive utvecklingspolitiskt perspektiv. I dessa områden har Sverige ett starkt utrikespolitiskt engagemang och som regel också ett omfattande utvecklingssamarbete på grundval av en landstrategi.

Antalet svenskar som deltog i internationella insatser varierade under 2012. Vid slutet av 2012 var sammanlagt omkring 877 personer utsända från Sverige som bidrag till internationella insatser. Av dessa deltog 636 i militära insatser och 241 tjänstgjorde i civila insatser. De civila bidragen utgjordes av poliser, annan personal från rättsvårdande myndigheter samt övrig civil personal, bl.a. politiska och biståndsrådgivare och experter på planering, ledning och insatsstöd. Bland de svenska civila deltagarna utgjorde poliserna den största gruppen med 118 personer.

Kostnaden för de internationella insatserna uppgick till cirka 1 804 miljoner kronor, varav 1 445 miljoner kronor gällde Försvarsmaktens insatser, vilka finansieras från utgiftsområde 6.

Annan freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet

Sverige använder sig av ett antal olika freds- och säkerhetsfrämjande instrument vid sidan av den internationella krishanteringen för att kunna möta de nya, komplexa utmaningar som påverkar den globala säkerheten. Dessa instrument innefattar bland annat politik- och idéutveckling, samt stöd till organisationer och institutioner som är verksamma inom det freds- och säkerhetsfrämjande området.

Som ett led i det traditionellt starka engagemanget inom FN, har Sverige fortsatt att ge ett mångsidigt stöd till FN:s olika organ och verksamhet inom freds- och säkerhetsfrämjande.¹²

¹² Sverige har under året fortsatt att ge bidrag till FN:s politiska avdelning, FN:s medlingskontor och FN:s utbildningsverksamhet. Sverige har även verkat för en förstärkning av FN:s fredsbevarande och konfliktförebyggande verksamhet genom att stödja fortsatta reformer och omstruktureringar av FN-sekretariatet.

Sverige bidrog under 2012 till organisationer och institutioner som verkar inom försoning och medling och till reformer av säkerhetssektorer och kapacitetsutbyggande i bl.a. Afghanistan, Georgien, Ukraina, Östafrika, på västra Balkan samt till stöd för somaliska regeringsstyrkor.

7.4 Politikens inriktning 2014

Regeringen konstaterar i budgetpropositionen för 2014¹³ att det ligger i krishanteringens natur att utvecklingen i omvärlden inte låter sig förutses i detalj. Planeringen för framtida krishanteringsinsatser måste därför ta hänsyn till detta. Regeringen anger att strävan är att bibehålla en tillräcklig handlingsfrihet för att kunna svara upp mot nya eller förändrade behov av insatser. Det ligger i Sverige intresse att bidra till att eventuella nya insatser som EU beslutar att genomföra får de resurser som behövs. Samtidigt är det angeläget att ha en huvudsaklig inriktning som möjliggör ett långsiktigt engagemang och bestående resultat. I ljuset av detta avser regeringen under 2014 fortsatt bidra med personal till krishanteringsinsatser med särskilt fokus på Afghanistan och Afrika söder om Sahara. Den svenska militära insatsen i Afghanistan minskar dock från och med sommaren 2014 för att övergå till en utbildnings- och rådgivningsinsats. Stödet till Västra Balkan kommer fortsatt att vara omfattande på den civila sidan men i och med att det militära bidraget till KFOR avslutas minskar den totala närvaron avsevärt. Stödet till Afrika söder om Sahara kan därför komma att få större vikt nästa år. Insatser fortsätter dessutom i främst Östeuropa, Centralasien, Mellanöstern och Nordafrika. Bidrag kommer att ske till såväl civila som militära insatser. Insatser för att upprätthålla freden och stöd till rättssektorn och säkerhetssektorreform kommer även fortsättningsvis vara prioriterat.

Utveckling av Sveriges förmåga att bidra till civil krishantering

Regeringen konstaterar att de internationella civila krishanteringsinsatserna blir allt mer komplext sammansatta och gränsar både till det mer långsiktiga biståndet och till det militära fredsbevarande stödet. Därför avser regeringen anpassa bidragen efter behoven i

¹³ Prop. 2013/14:01.

konflikt- och postkonfliktsituationer, tydliggöra målen och effektivisera och resultatfokusera verksamheten samt stärka samarbete mellan olika aktörer.

Regeringen anger att den avser att utarbeta en strategi för civil krishantering¹⁴ som ska styra användandet av medlen under de anslagsposter som går till civil krishantering. Regeringen anser det viktigt att Sverige kan bidra till att utveckla de internationella organisationernas metoder för civil krishantering.

Regeringen anger vidare att Åklagarmyndighetens och Domstolsverkets utsändandeverksamhet ska utvecklas och konsolideras under 2014. Polisen, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket och Kriminalvården ska fortsätta att utveckla sitt samarbete kring den internationella verksamheten i syfte att säkerställa ett sammanhållet rättskedjeperspektiv i insatserna.

Regeringen framhåller vidare att samarbetet mellan alla de myndigheter som bidrar till den fredsfrämjande verksamheten ska stärkas, bland annat genom inrättandet av ett råd för samverkan kring internationell fredsfrämjande verksamhet. Rådet skapar en plattform för samverkan mellan FBA, Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket, Kriminalvården, Försvarmakten, Myndigheten för Samhällsskydd och beredskap, Kustbevakningen och Sida som möjliggör en starkare länk både mellan den civila och militära krishanteringen och det långsiktiga biståndet.

¹⁴ Prop. 2013/14:1, utgiftsområde 5, s. 32.

8 Svenska myndigheter

8.1 Inledning

I detta kapitel lämnas en översiktlig beskrivning över svenska myndigheter som bedriver verksamhet i form av internationella insatser eller verksamhet som kan anses innefatta risker eller andra påfrestningar för personalen. Inledningsvis lämnas en översiktlig sammanställning över myndigheternas personal som tjänstgör i olika internationella insatser och verksamheter. Därefter beskrivs översiktligt regeringskansliets roll och uppgifter samt myndigheter med personal i internationella insatser eller verksamheter. Redogörelsen grundas på uppgifter som berörda myndigheter i form av skriftligt underlag har lämnat till utredningen.

8.2 Sammanställning över personal

Av tabellen nedan framgår en sammanställning över tjänstgörande civil personal i freds-, säkerhetsfrämjande och konfliktförebyggande internationella insatser eller verksamheter den 1 april 2014. Därefter så presenteras civil personal i freds-, säkerhetsfrämjande och konfliktförebyggande insatser i december 2013 inlagda över en världskarta. Tabellen och kartan kommer från Folke Bernadotte-akademin.

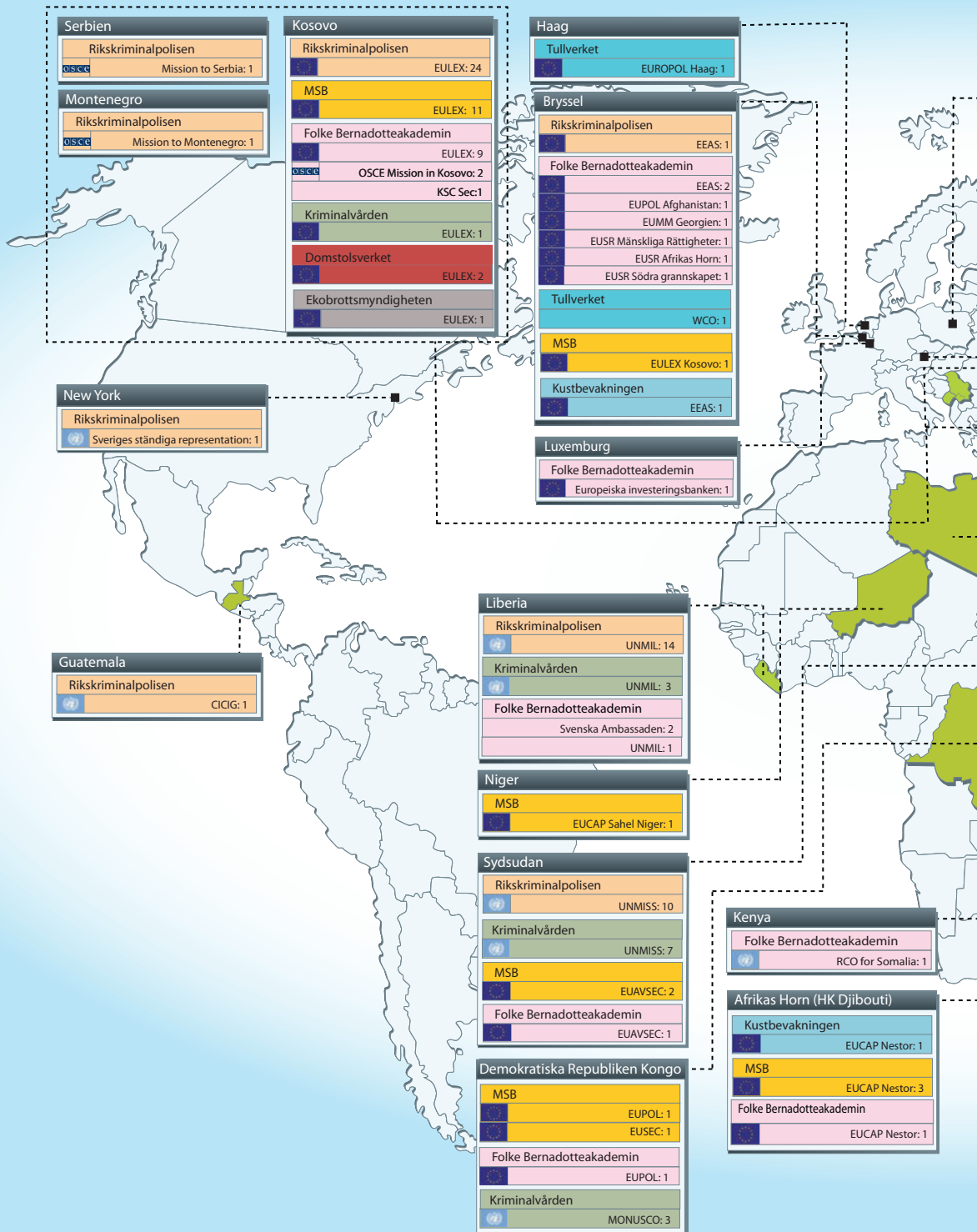
Tabell 8.1 Sammanställning sorterad efter myndighet och insats

Uppdaterad: 1 april 2014

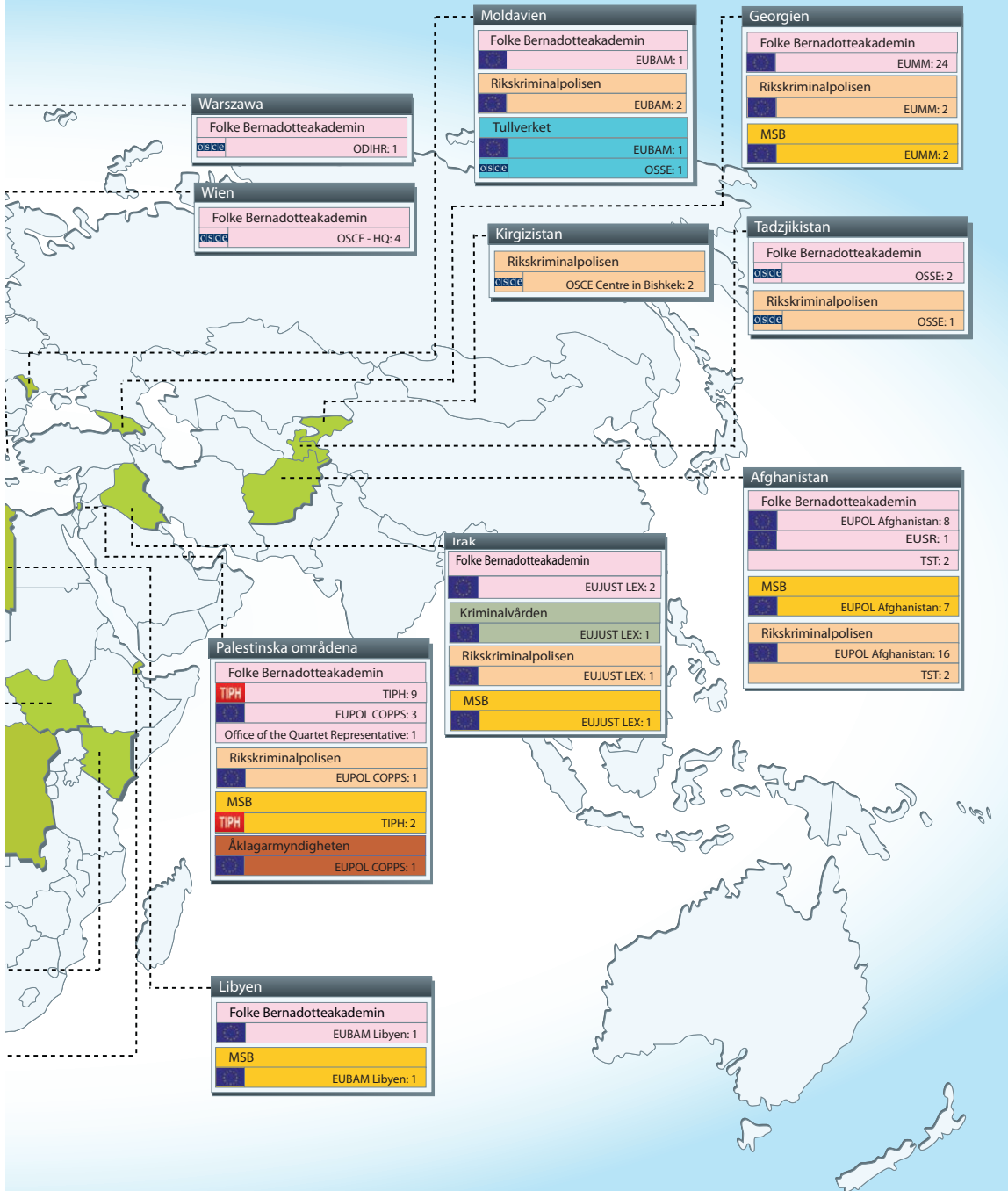
Aktuella insatser	DV	EBM	FBA	KBV	KV	MSB	RKP	TV	ÅM	Totalt antal utsända
<i>Europa och Centralasien</i>										
EULEX Kosovo, Bryssel						2				2
EUMM Georgien, Bryssel			1							1
EUSR Afrikas Horn, Bryssel			1							1
EUSR Södra grannskapet, Bryssel			1							1
EUSR Mänskliga rättigheter, Bryssel			1							1
WCO, Bryssel								1		1
EEAS, Bryssel			6	1			1			8
EUROPOL, Haag								1		1
EIB, Luxemburg			1				1			1
EUBAM Moldavien			1					1		2
OSSE Moldavien										1
OSSE Ukraina			2							2
OSSE Wien(HQ)			3							3
OSSE ODIHR			1							1
EULEX Kosovo	2	2	8		1	7	22			41
OSSE Kosovo			2							2
Kosovo KSC Sec			1							1
OSSE Serbien							2			2
OSSE Montenegro							1			1
EUMM Georgien			21			2	4			27
OSSE Kirgizistan							2			2
OSSE Tadzjikistan			1				1			2
<i>Asien</i>										
EUPOL Afghanistan			6			6	18			30
TST Afghanistan			2				2			4
EUSR Afghanistan			1							1

Aktuella insatser	DV	EBM	FBA	KBV	KV	MSB	RKP	TV	ÅM	Totalt antal utsända
<i>Mellanöstern och Nordafrika</i>										
EUPOL COPPS Palestinska områdena			2				3		1	6
TIPH Palestinska områdena			9			3				12
Office of the Quartet Representative			1							1
EUBAM Libyen			1			1	1			3
<i>Afrika</i>										
EUCAP Sahel Niger						1				1
EUCAP Nestor			5	1		2				8
RCO for Somalia			1							1
EUPOL DRC			1			1				2
EUSEC DRC						1				1
MONUSCO DRC					3		5			8
UNOCI Elfenbenskusten					2					2
Sv. Amb. Liberia			1							1
UNMIL Liberia			1		4		16			21
UNMISS Sydsudan					7		14			21
<i>Amerika</i>										
FN Sveriges ständiga rep.							1			1
CICIG Guatemala							2			2
Totalt	2	1	82	2	17	26	96	3	1	230

Civil personal i freds-, säkerhetsfrämjande och



konfliktförebyggande insatser (december 2013)



8.3 Regeringen och regeringskansliet

Utrikesdepartementet (UD) utgör tillsammans med de svenska utlandsmyndigheterna utrikesförvaltningen och ansvarar för Sveriges förbindelser med andra länder. Utrikesförvaltningens uppdrag är att bidra till att förverkliga regeringens övergripande mål i utrikespolitiska frågor. Till UD:s uppdrag hör också att inom Regeringskansliet samordna den svenska utrikespolitiken. Till ansvarsområdena hör utrikes- och säkerhetspolitik (däribland freds- och säkerhetsfrämjande insatser), bistånd och utveckling (däribland internationellt utvecklingssamarbete), folkrätt och mänskliga rättigheter (däribland internationella tribunaler och domstolar) samt annat samarbete med andra länder, regioner och organisationer.

Frågor om svenskt deltagande i internationella uppdrag samordnas med bland annat Justitiedepartementet och Försvarsdepartementet. Utrikesdepartementet ansvarar för Folke Bernadotteakademien (FBA). Rättsväsendets olika myndigheter faller under Justitiedepartementets ansvarsområde, medan Försvarsdepartementet ansvarar för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).

Frågor om svenskt deltagande i civila och militära insatser bereds huvudsakligen inom UD:s enhet för säkerhetspolitik. Beredningen sker dock till stora delar gemensamt med övriga berörda departement, främst de departement som svarar för de personalkategorier som är tänkta att ingå i insatsen.

Insatser med personal från Folke Bernadotteakademien och rättsväsendet förutsätter därvid främst gemensam beredning med Justitiedepartementet, medan personal från MSB innebär medverkan från Försvarsdepartementet.

Förutsättningarna för ett svenskt deltagande brukar vanligen undersökas redan innan Sverige får en konkret förfrågan från t.ex. FN eller EU om deltagande. UD gör därvid en uppskattning av tillgängliga ekonomiska och personella resurser och gör utifrån detta underlag en bedömning av svensk förmåga att bidra.

8.4 Folke Bernadotteakademien (FBA)

Allmänt

Folke Bernadotteakademien (FBA) inrättades år 2002 och är en statlig myndighet under Utrikesdepartementet.

I 1 § förordningen med instruktion för Folke Bernadotteakademien¹ anges att myndigheten har i uppgift att stödja internationell fredsfrämjande verksamhet. Verksamheten ska bidra till att uppfylla regeringens övergripande biståndspolitiska mål, som en del i genomförandet av Sveriges politik för global utveckling, samt bidra till internationell fred och säkerhet.

FBA ska även samverka med nationella och internationella aktörer för att uppnå effektivitet och samordning i Sveriges bidrag till internationell fredsfrämjande verksamhet.

FBA fullgör sitt uppdrag genom att

- rekrytera, förbereda, sända ut och stödja civil personal,
- bedriva utbildning, samträning och övning, och
- främja och bedriva erfarenhetshantering, doktrin- och metodutveckling och forskning som syftar till ett effektivt genomförande av internationella fredsinsatser.

FBA ska även, vara sammanhållande för det svenska civila personalbidraget till internationella fredsinsatser där mer än en myndighet berörs och upprätthålla en sammanhållen överblick över de civila kompetenser och personalkategorier som respektive myndighet kan bidra med eller bidrar med till internationella fredsinsatser.

FBA ska också bidra till det internationella samarbetet inom sitt verksamhetsområde, särskilt med EU, FN, OSSE, Europarådet, NATO och Afrikanska Unionen, och vara nationell kontaktpunkt för detta ändamål.

¹ SFS 2013:727.

Organisation

Verksamhetsenheter

FBA är organiserad i tre verksamhetsenheter:

- enheten för utbildning, samträning och övning (ETE),
- enheten för policy, forskning och utveckling (PRD), samt
- enheten för personalförsörjning och insatsstöd (PFF).

Därtill finns ett lednings- och verksamhetsstöd som innefattar en stab, en administrativ funktion, en kommunikationsfunktion, en HR-funktion och en säkerhetsskyddsfunktion.

Verksamhetsområden

FBA bedriver verksamhet inom följande fem verksamhetsområden:

- nationell och internationell samverkan och samordning
- utbildning, samträning och övning
- forskning, utveckling och erfarenhetshantering
- ekonomiskt stöd till civilsamhället
- personalförsörjning och bidrag till internationella insatser

Nedan redogörs översiktligt för områdena utbildning, samträning och övning samt forskning, utveckling och erfarenhetshantering och mer utförligt för området personalförsörjning och bidrag till internationella insatser.

Utbildning, samträning och övning

Med syfte att bidra till ökad effekt och effektivitet i internationella insatser liksom till förmågan att bidra till varaktig fred, utbildar och tränar FBA svensk och utländsk civil och militär personal i frågor som rör fredsfrämjande verksamhet.

FBA genomför behovsbaserad och efterfrågad utbildning på grund- och specialistnivå (det senare redovisas i avsnittet om forskning, utveckling och erfarenhetshantering) liksom olika insatsförberedande utbildningar. Därtill utför FBA multifunktionella övningar i nära samarbete med relevanta partners.

Grundläggande utbildningar

Grundläggande utbildningar ger deltagarna nödvändiga kunskaper om internationella fredsinsatser och förser dem med en bred bas inom respektive tematiska område. FBA genomför grundläggande utbildningar inom följande tematiska områden

- säkerhet i fält² och informationshantering,
- EU:s gemensamma säkerhets och försvarspolitik (GSFP),
- högre chefsutbildningar och politisk rådgivning,
- gender och FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 samt
- civil-militär (multifunktionell) samverkan.

Tabell 8.2 Tabellen visar antalet grundläggande utbildningar som har genomförts under de tre senaste åren. Utbildningar där FBA deltagit med expertis, men inte haft ett övergripande ägandeskap för kursen är inte inkluderade i statistiken

	2013	2012	2011
Totalt antal grundläggande utbildningar	14	17	15
Totalt antal utbildningsdagar	91	140	113
Totalt antal kursdeltagare	266	347	328
Kvinnliga kursdeltagare	40 %	34 %	38 %

Insatsförberedande utbildningar

Insatsförberedande utbildningar (IFU) syftar till att förbereda personal i anslutning till att de tillträder en tjänst i en specifik insats. De skräddarsys utifrån den specifika insatsen och ibland även utifrån en specifik tjänst. På det sättet skapas goda förutsättningar för den utsände att snabbt komma in i sitt nya uppdrag och på ett effektivt sätt bidra till insatsens arbete. Detta är särskilt viktigt i internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser, vilka är tidsbegränsade och ofta verkar i instabila miljöer där misstag och okunskap kan ha betydande negativa konsekvenser.

I PGU³ anges att insatsernas utformning och sammansättning ofta präglas av mål som berör både säkerhet, utveckling och mänskliga rättigheter. De insatsförberedande utbildningarna omfattar därför såväl insatsspecifika som tematiska kunskaper. Därutöver säkerställer dessa utbildningar att svensk personal får kännedom om den

² FBA:s motsvarighet till Hostile Environment Awareness Training – HEAT.

³ Politik för global utveckling, se avsnitt 7.3.4

svenska politiska inriktningen för insatsen. Vissa insatser genomför egen utbildning vid ankomst till insatsområdet, vilket medför att behovet av förberedande utbildning minskar.

De flesta insatsförberedande utbildningarna riktar sig till FBA:s utsända. Därtill genomförs insatsförberedande utbildningar inom ENTRi.⁴ FBA bidrar även till att utbilda personal från andra svenska utsändande myndigheter

Totalt genomförde FBA 22 st IFU under 2013, vilket innebär en ökning i jämförelse med tidigare år. Samtidigt har det totala antalet kursdeltagare i insatsförberedande utbildningar minskat. Varje insatsförberedande utbildning har således ett relativt lågt antal deltagare; inte sällan endast en person. Antalet deltagare på FBA:s reguljära IFU⁵ har visserligen ökat från 28 deltagare 2012 till 36 deltagare under 2013, men samtidigt har FBA endast genomfört en IFU inom ENTRi, till skillnad från 2012 då myndigheten genomförde två IFU inom ramen för ENTRi samt en för Kustbevakningen. Dessa utbildningar samlade ett betydligt högre antal deltagare per utbildningstillfälle än FBA:s reguljära IFU. Sammantaget har detta resulterat i att antalet IFU har ökat, medan det totala antalet deltagare har sjunkit.

Internationella lednings- och samverkansövningar

FBA samarbetar med Försvarsmakten i planering och genomförande av internationella lednings- och samverkansövningar för svensk och internationell personal. Övningarna ska bidra till ökad kunskap om och förståelse för de många aktörer och instrument som krävs för att skapa förutsättningar för stabil fred och hållbar utveckling, liksom för behoven av och förutsättningarna för samverkan och samordning mellan dessa. Övningarna är även ett viktigt komplement till myndighetens och andra utbildningsinstitutioners verksamhet eftersom deltagarna ges möjlighet att praktiskt tillämpa och utveckla inhämtade kunskaper och förmågor. FBA bidrar därtill att utbilda och stödja andra länders förmåga att planera och genomföra integrerade civil-militära utbildningar och övningar.

⁴ Inom ramen för detta samarbete genomförde FBA under 2012 en insatsförberedande utbildning riktad mot Georgien/EUMM med 28 deltagare från 10 länder. På förfrågan av EU:s utrikestjänst (EEAS) genomfördes även en utbildning mot Sydsudan som bland annat inkluderade hela ledningsgruppen i den nya GSFP-insatsen EUAVSEC inför insatsen.

⁵ Med reguljär IFU avses FBA:s egna IFU, vilka i princip genomförs månatligen

Forskning, utveckling och erfarenhetshantering

FBA främjar och bedriver erfarenhetshantering, forskning samt metod- och doktrinutveckling som syftar till ett effektivt genomförande av internationella freds- och krishanteringsinsatser. Myndigheten arbetar både generellt med forsknings- och erfarenhetshantering och med kunskapsutveckling inom ett antal tematiska områden som t.ex. säkerhetssektorreform (SSR), avvärjning, demobilisering och återanpassning av före detta kombattanter (DDR), rättsstatsuppbyggnad samt konfliktförebyggande och medling.

Forskning och erfarenhetshantering

På forskningsidan har FBA hållit möten med myndighetens samtliga fem internationella arbetsgrupper under 2013 och förmedlat stöd till elva forskningsprojekt, men också bedrivit egen forskning och omsatt den i både publikationer, policy- och metodrekommendationer samt fältinriktade insatser. Myndigheten har också bidragit till kunskapsspridning genom att sammanföra forskare, praktiker och policyskapare till internationella expertforum.

Forskning är ett strategiskt instrument för att fördjupa och kvalitetssäkra myndighetens utbildnings-, metod- och utvärderingsverksamhet, och för att bidra till effektiviteten i Sveriges och världssamfundets insatser för fred, säkerhet och hållbar utveckling. I linje med detta bedriver och främjar FBA praktiktäta och tillämpad forskning. Myndigheten arbetar också för att utveckla erfarenhetshanteringen och uppföljningen av sina insatser, i samråd med både nationella och internationella partners.

Folke Bernadotteakademien driver sedan 2006 Folke Bernadottesamlingarna (FBS), ett unikt internetbaserat forskningsarkiv över Sveriges utlandsinsatser för fred. Det innehåller alla offentliga myndighetshandlingar som berör dessa insatser. Som komplement till myndighetshandlingarna pågår även insamling och skanning av personarkiv från utlandsveteraner. Deras tankar och erfarenheter kommer till uttryck i fotografier, dagböcker, brev och rörliga bilder och ger forskaren och den allmänt intresserade ett mikroperspektiv på missionen och kompletterar därmed myndigheternas makroperspektiv. Insamlingen och tillgängliggörandet av personarkiven i FBS är ett erkännande av utlandsveteranernas insatser i fredens tjänst.

Säkerhetssektorreform (SSR)

FBA arbetar för att relevanta aktörer ska få en ökad förståelse för vikten av en demokratiskt styrd och effektiv säkerhetssektor. Arbetet inbegriper utbildning, analys- och policybidrag samt stödsatser i fält. SSR-kurser utgår från säkerhetssektorreform som ett koncept som inbegriper tekniska reformer inom ramen för en politisk process.

FBA genomför också skräddarsydda utbildningar för organisationer och länder.

Vid sidan av utbildningsverksamheten bidrar FBA med SSR-expertis och rådgivning i fält.⁶ FBA har även bidragit med kapacitetsstöd till ett projekt som Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen har genomfört till stöd för burmesiska exilgrupper i Thailand. Stödet syftar till att bidra till demokratisering av Burmas säkerhetsstrukturer genom att ge representanter för oppositionen bättre kunskap om bland annat SSR-processer och kopplingen till arbetet med avväpning, demobilisering och återanpassning av före detta kombattanter (DDR). FBA deltar också i internationella organ, såsom Association for SSR Education and Training (ASSET) som diskuterar utbildningsfrågor.

Avväpning, demobilisering och återanpassning av före detta kombattanter (DDR)

Framgångsrikt DDR-arbete är centralt för att uppnå varaktig fred i postkonfliktländer och sviktande situationer. För att bidra till att DDR-insatserna ska ge resultat inriktar FBA sina relevanta utbildningar och doktrinutvecklingsbidrag på att framhäva betydelsen av politisk och social återanpassning, integrering mellan DDR och andra återuppbyggande insatser, samt ett brett säkerhetsbyggande på det lokala planet.

FBA håller egna kurser och medverkar också vid genomförandet av ett flertal internationella kurser. Dessutom bidrar myndigheten med DDR-moduler i ett stort antal andra kurser med fokus på fredsfrämjande insatser, framför allt vid Försvarshögskolan och Swedint⁷.

⁶ Aktuella exempel på detta är att FBA sekunderar en senior rådgivare till Kosovos nationella säkerhetsrådssekretariat med finansiering från Försvarsdepartementet (genom Försvarsmakten) respektive UD samt att myndigheten har haft en SSR-samordnare placerad vid Sveriges ambassad i Monrovia.

⁷ Swedint – Försvarsmaktens internationella centrum med Nordic Centre for Gender in Military Operations (NCGM) är Försvarsmaktens kompetenscentrum för såväl integrerad multinationell stabsutbildning som genderperspektiv på taktisk och operativ nivå.

FBA bidrar också med DDR-kompetens till nationella och internationella övningar med fokus på civil-militär samverkan.

Myndigheten genomför också DDR-utbildning i fält för såväl FN-missioner som länder och civilsamhället. Som ett led i detta har FBA bland annat bidragit med DDR-seminarier för grupper från demokratiörelsen i Burma.

Rättsstatsuppbyggnad

FN:s medlemsstater har gemensamt deklarerat att Rule of law, mänskliga rättigheter och demokrati är sammanlänkade, att Rule of law och utveckling är ömsesidigt förstärkande och att Rule of law är grundläggande för hållbar utveckling, fattigdomsbekämpning och konflikthantering samt realiserande av de mänskliga rättigheterna.⁸

Ett av de tre prioriterade områdena inom svenskt bistånd är demokrati och mänskliga rättigheter. För dessa är Rule of law såväl en förutsättning som ett verktyg. Rättsstatsuppbyggnad är också av central betydelse för jämställdhet och kvinnors roll i utveckling samt i arbetet för klimat och miljö, vilket är de två andra prioriterade biståndsområdena.

FBA:s arbete med rättsstatsuppbyggnad utgår, i enlighet med ovanstående och myndighetens formella uppdrag, från ett brett angreppssätt som inbegriper utvecklingsinriktade insatser, kunskaps- och metodutveckling, utbildningsverksamhet, forskning, och bidrag till professionaliseringen av internationella Rule of law-insatser. Myndigheten bedriver också samverkan med en rad svenska och internationella aktörer.⁹

Konfliktförebyggande och medling

FBA arbetar med metodutveckling och kapacitetsbyggande för att bidra till en stärkt förmåga att förebygga konflikter och skapa fred. Myndigheten har valt att fokusera verksamheten på tre nära sammanhängande områden: dialog och medling, ekonomiska aktörers roll i konfliktförebyggande, samt försoning. Genom de öppna utbildningsprogrammen på Sandö når man en bred målgrupp bestående av representanter från internationella och regionala organisationer såväl som företrädare för ministerier och det civila samhället, i en strävan att ge deltagarna nya insikter, praktiska verktyg och ett

⁸ Dessa premisser speglas också i slutsatserna i *The New Deal* från högnivåmötet i Busan 2011.

⁹ Samarbetet omfattar bland annat FN, EU, OSSE, och, Center for International Peace Operations (ZiF).

bredare kontaktnät för att mer effektivt kunna bidra till att konflikter hanteras i fredliga processer.

FBA är sedan flera år tillbaka engagerade i väletablerade samarbeten med FN och EU för att möta deras utbildningsbehov inom området dialog och medling. Utbildningsinsatserna är utvecklade för att passa respektive målgrupp och stöds av internationellt erkända praktiker med stor erfarenhet från konfliktområden.

Sedan 2012 har FBA också satsat på att utveckla fältnära verksamhet. Detta har bland annat skett genom ett försoningsprojekt i Kenya respektive genom en skräddarsydd utbildning i Guatemala om hur ekonomiska aktörer kan bidra till att skapa hållbar fred.¹⁰

Personalförsörjning och bidrag till internationella insatser

FBA:s samlade personalförsörjningsarbete omfattar både löpande arbete med rekrytering, utsändande, stöd och uppföljning av personal till olika insatser och utvecklingsarbete för att bygga upp myndighetens förmåga att kunna göra detta. FBA har även en stödjande roll i Sveriges samlade bidrag till internationella freds- och kris- hanteringsinsatser.

Rekrytering, utsändande, stöd och uppföljning av personal

Under 2013 har FBA försett internationella freds- och krishanteringsinsatser med personal. Myndigheten har lämnat personalbidrag till bland annat EU:s och OSSE:s insatser i enlighet med myndighetens regleringsbrev. FBA har också fortsatt att ställa experter till förfogande för så kallade enskilda insatser inom myndighetens expertområden. Sådana personalbidrag syftar till att stärka upp högkvarter, delegationer, beskickningar och andra institutioner och organ i ett land. Initiativet till dessa experter kommer ofta från Utrikesdepartementets geografiska enheter, ambassader och konsulat eller Sida. Regeringens styrning av det arbete som avser FBA:s personalbidrag till internationella freds- och krishanteringsinsatser har under året förändrats från att utgå från specifika bidrag till att

¹⁰ Inom ramen för Sidas strategi för *Aktörssamverkan med Sydafrika* har FBA också inlett ett projekt till stöd för försoningsprocessen i Kenya. Projektet är ett trepartssamarbete mellan FBA, den kenyanska kommissionen National Cohesion and Integration Commission och den sydafrikanska organisationen Institute for Justice and Reconciliation. Sedan starten sommaren 2012 har FBA utbildat 90 personer.

grunda sig på mer sammanhållna anslag. Detta har sammantaget ökat FBA:s möjligheter att proaktivt svara upp mot förfrågningar och sekunderingar.

Tabell 8.3 Tabellen nedan visar antalet nomineringar, sekunderingar och det genomsnittliga antalet årsarbetskrafter under de tre senaste åren.

	2013	2012	2011
Antal nominerade	194	141	190
Antal nya sekunderingar	57	37	59
Andel antagna av de nominerade	29 %	26 %	31 %
Antal årsarbetskrafter (genomsnitt)	80	77	64

Vanligen offentliggör insatsorganisationerna (EU och OSSE) sina personalbehov genom vakanslistor (call for contribution) eller via sin hemsida. FBA annonserar då ut de vakanser som överensstämmer med de av Utrikesdepartementets fastställda prioriteringar samt myndighetens kompetensområden. Därpå genomförs urvalsprocessen som inbegriper standardiserade rekryteringsmoment.

Som ett led i kvalitetssäkringen av personalen ingår ett antal förberedelsemoment. Varje kandidat genomgår säkerhetskontroll, hälsoundersökning och övrig administration samt erhåller utrustning i förekommande fall.

Under 2012 har myndigheten ingått överenskommelse med MSB som innebär att de lagerhåller och distribuerar FBA:s utrustning. Detta bedöms vara ett mycket ändamålsenligt samarbete då FBA inte har tillräckliga personalresurser eller annan kapacitet för hanteringen.

Innan utresa får insatspersonalen omfattande administrativ information, inklusive genomgång av uppförandekoden, förberedande samtal med personalkonsulent och annan information som kan vara relevant inför uppdraget.

Stöd till insatspersonalen sker genom kontinuerlig kontakt via rekryteringshandläggaren, uppföljningsresor till insatsen samt genom personalkonsulentens aktiva stöd till utsända. Dessa arbetsmoment sker kontinuerligt och uppstår också oförutsett och får då hanteras situationsanpassat. Det kan exempelvis handla om personalärenden, organisatoriska utmaningar, säkerhetsincidenter och annan krishantering som gör det svårt för insatspersonalen att fullgöra sin uppgift.

Utveckling av personalförsörjningsförmågan

För att möta kravet på snabba rekryteringar och utstationeringar med bibehållen hög kvalitet har FBA under 2013 arbetat med att utveckla myndighetens nationella resurspool. Vid slutet av 2013 bestod resurspoolen av totalt 367 personer varav 180 kvinnor och 187 män. Det har under 2013 tillkommit 22 personer, varav 13 kvinnor och 9 män.

Enligt FBA:s nya instruktion, som träder i kraft från 1 januari 2014, har myndigheten inte längre explicit i uppdrag att förvalta en nationell resurspool. I linje med detta har FBA under 2013 arbetat vidare med att utveckla resurspoolen till en bredare och mer flexibel resursbas. Idén om att utveckla en resursbas bygger på erfarenheter, både utifrån de slutenkäter som insatspersonal har fyllt i och utifrån slutsatser som FBA har dragit i samband med olika rekryteringsprocesser. Erfarenheterna pekar mot att det finns en diskrepans mellan de profiler och kompetenser som myndigheten för fem år sedan fick i uppdrag att ha beredskap för att rekrytera och de personalbehov och kompetenser som insatserna efterfrågar idag.

FBA kan även se en utveckling där konkurrensen mellan utsändande aktörer har ökat vilket har höjt kvalitetskraven på de kandidater som nominerats. Av naturliga skäl ser myndigheten också att delar av den nationella resurspoolen medlemmar inte längre aktivt söker utlandsuppdrag vilket också kräver åtgärder.

Andra exempel på hur rutiner och arbetssätt har utvecklats under året är förändringar i hur kandidater införlivas i myndighetens resursbas. För att en person ska meritiera sig till resursbasen krävs att denna söker en befintlig tjänst. Incitamentet för att kvalificera sig som kandidat bör vara intresset och tillgängligheten att besätta en av myndighetens utannonserade tjänster. Träffsäkerheten i rekryteringarna blir med detta arbetssätt högre då det finns en konkret arbetsbeskrivning att mäta meriter emot.

För att ytterligare öka träffsäkerheten och kvalitet på rekryteringsarbetet har myndigheten vidareutvecklat rutiner för en kompetensbaserad rekryteringsprocess. Utvecklade arbetssätt och rutiner har implementerats i samband med att myndigheten har driftsatt ett nytt rekryterings- och personalhanteringssystem. Nya rutiner och arbetssätt har varit normgivande som utgångspunkter för de kundanpassningar som genomförts i systemet innan driftsättning. En stor fördel med det nya systemet är att myndigheten delar systemplattform med Sida och Regeringskansliet, vilket möjliggör even-

tuella framtida gemensamma rekryteringsmodeller. Andra fördelar omfattar bland annat förenklat informationsflöde för handläggare och krisledning, vilket ger möjlighet till effektivare annonsering via egen webbplats, platsbanken och etablerade rekryteringswebbsidor med möjlighet att koppla upp mot sociala medier som blivit en viktig kanal för nyrekrytering till myndighetens tjänster.

Rapportering avseende det totala svenska civila deltagandet i internationella freds- och krishanteringsinsatser

FBA ska på basis av information från övriga berörda myndigheter regelbundet rapportera hur det totala svenska bidraget till internationella freds- och krishanteringsinsatser ser ut. Rapporteringen består av en översiktlig kartbild samt statistiska sammanställningar över det totala bidraget, könsfördelningen för detsamma samt de befattningar som var och en av myndigheterna bidrar till. Detta ger en god uppfattning om den svenska civila kapaciteten.

Den månadsvisa rapporten kompletteras med mer substantiella föltrapporter, som syftar till att ge UD, ambassader och delegationer möjlighet att ta del av utsändas erfarenheter från insatsernas aktiviteter och resultat.

De rapporter som FBA håller samman bidrar till att skapa en samlad lägesbild över Sveriges totala civila engagemang i internationella freds- och krishanteringsinsatser, vilket bl.a. kan öka möjligheten att förändra inriktningen på Sveriges engagemang för att uppnå maximal effekt av de medel som Sverige satsar.

Insatspersonalens erfarenheter m. m.

FBA genomför en strukturerad inhämtning av insatspersonalens erfarenheter genom en avslutande enkät vid tjänstgöringstidens slut samt genom insatsavslutande samtal. Enkäten innehåller standardfrågor som berör allt från administration och förberedelser i samband med utsändandet till olika aspekter av tjänstgöringstiden. Insamlad data möjliggör för myndigheten att över tid följa behoven och kunna anpassa verksamheten till dessa. Insatsavslutande samtal omfattar dels samtal med ansvarig handläggare som innefattar de mer praktiska aspekterna av tjänstgöringstiden, dels samtal med myndighetens personalkonsulent för en mer djuplodande uppföljning.

Samtalet med personalkonsulenterna ger den enskilde möjligheten att reflektera över personliga konsekvenser och lärdomar från insatsuppdraget. Vid behov erbjuds individer uppföljande samtal.

Därutöver lämnar den utsände in två rapporter, en administrativ rapport till myndigheten samt en substantiell rapport som i förekommande fall överlämnas till Utrikesdepartementet.

Hemkommen insatspersonal deltar även i ett erfarenhetsseminarium. Syftet är att lyfta blicken från de personliga erfarenheterna till att dra övergripande slutsatser. Deltagarna arbetar gruppvis med att besvara särskilda frågeställningar som myndighetens sakenheter har identifierat. Rekommendationerna återrapporterats sedan inför samtliga deltagare och representanter från Regeringskansliet samt sammanställs i en skriftlig rapport.

Under 2012 genomfördes för första gången ett myndighetsgemensamt erfarenhetsseminarium med deltagare från FBA, Polisen och MSB.

8.5 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

Allmänt

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har enligt sin instruktion ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Ansvaret avser åtgärder före, under och efter en olycka eller en kris.

Myndigheten ska

1. utveckla och stödja samhällets beredskap mot olyckor och kriser och vara pådrivande i arbetet med förebyggande och sårbarhetsreducerande åtgärder,
2. arbeta med samordning mellan berörda aktörer i samhället för att förebygga och hantera olyckor och kriser,
3. bidra till att minska konsekvenser av olyckor och kriser,
4. följa upp och utvärdera samhällets krisberedskapsarbete, och
5. se till att utbildning och övningar kommer till stånd inom myndighetens ansvarsområde.

Organisation

MSB leds av en generaldirektör med stöd av myndighetens ledningsgrupp.

MSB bedriver verksamhet i Stockholm, Karlstad, Kristinehamn och Ljung samt på verksamhetsställen i Sandö, Revinge och Rosersberg (utbildning). Myndigheten har cirka 850 anställda.

Verksamhetsområden

Myndighetens verksamhet är indelad i fyra huvudområden.

- förebyggande verksamhet
- förberedande verksamhet
- hanterande verksamhet
- lärande verksamhet

Nedan lämnas en översiktlig beskrivning av myndighetens verksamhet per huvudområde.

Förebyggande verksamhet

MSB arbetar inom den förebyggande verksamheten för att antalet olyckor och kriser samt effekterna av dessa ska minimeras genom att berörda aktörer vidtar förebyggande och sårbarhetsreducerande åtgärder. I arbetet ingår även att stödja och samordna samhällets informationssäkerhet.

Förberedande verksamhet

MSB arbetar inom den förberedande verksamheten för att samhällets aktörer inom räddningstjänst- och krishanteringsområdet ska bli bättre på att begränsa konsekvenserna av olyckor och kriser när de inträffar. Detta kan ske genom att ha god ledningsförmåga, rätt organisation, bra metoder, ett väl fungerande tekniskt stöd samt personal som är utbildad och övad för sina uppgifter.

Hanterande verksamhet

MSB:s hanterande verksamhet ska bidra till att konsekvenserna av allvarliga olyckor, kriser och katastrofer begränsas, nationellt såväl som internationellt. Detta gör myndigheten genom att möjliggöra och stödja andra aktörers hantering av inträffade händelser.

MSB:s hanterande verksamhet – det samlade operativa uppdraget – utgörs av:

- biståndsinsatser
- övriga insatser
- samordning
- lägesbilder och analyser

Av MSB:s instruktion framgår att myndigheten ska kunna medverka med insatser inom Sveriges internationella humanitära verksamhet. MSB ska kunna delta i samt stödja med insatser inom områdena:

- humanitära insatser
- humanitär minhantering
- tidig återuppbyggnad
- civil konflikthantering
- stärkande av katastrofberedskap

Genomfört stöd till samordning

Enligt MSB:s instruktion ska myndigheten stödja samordningen av berörda myndigheters åtgärder vid en kris. MSB ska bl.a. se till att berörda myndigheter får tillfälle att samordna sina krishanteringsåtgärder och information till allmänhet och media. Detta sker framförallt genom att MSB, vid större händelser, arrangerar samverkanskonferenser inklusive informationssamordningskonferenser.

Samverkan sker också inom ramen för den samverkansgrupp som hanterar uppdraget stöd till drabbade och anhöriga vid en större katastrof utomlands. Exempel på deltagande aktörer är Regeringskansliet, Skatteverket och Försäkringskassan.

Vid en samverkanskonferens efterfrågade Italien stöd i samband med att fartyget Costa Concordia gick på grund. Konferensen syftade

till att åstadkomma en nationell expertinventering avseende bedömning av metoder och resurser för vrakdykning. Vid denna händelse prövades både samordningsuppdraget och insatsuppdraget som ytterligare ett steg i att integrera den nationella och internationella verksamheten samt att utveckla myndighetens förmåga att mäkla befintliga resurser för att förstärka en annan aktörs krishanteringsförmåga.

Lärande verksamhet

MSB:s lärande verksamhet handlar om att på övergripande samhällsnivå följa upp och utvärdera samhällets förmåga att förebygga och hantera olyckor och kriser. MSB tillhandahåller tvärsektoriella och samlade bilder och bedömningar som tillgodoser nationella, regionala och lokala behov.

Internationella insatser, m.m.

MSB som operativ aktör

Den röda tråden i MSB:s operativa uppdrag är att möjliggöra och stödja andra aktörers hantering av allvarliga olyckor, kriser och katastrofer, nationellt såväl som internationellt. Detta görs genom att bistå med stödresurser till svenska kommuner och länsstyrelser, samt till andra länder, FN och EU i samband med större händelser.

MSB ska även skapa förutsättningar för andra centrala myndigheter, länsstyrelser med flera att hantera allvarliga olyckor och kriser effektivt och samordnat. Målet är ett samlat nyttjande av samhällets resurser och samordning av information gentemot allmänheten.

MSB ska också skapa förutsättningar för andra aktörer att själva hantera situationen, men tar aldrig över det operativa ansvaret.

MSB som insatsaktör

MSB har uppdrag från regeringen att hålla beredskap för internationella bistånds- och katastrofinsatser. Första uppdraget genomfördes 1988. Sen dess har myndigheten rekryterat 2 000 personer till 1000 insatser i runt 100 länder.

Uppdragen är mycket varierande. Vanligast är stöd till FN-personal med arbetsplatser, bostäder och specialistkompetens. MSB sänder även olika typer av räddningsstyrkor till drabbade områden och stödjer återuppbyggnaden av förstörd infrastruktur.

MSB är också Sveriges civila aktör inom området minor och oexploderad ammunition. Myndigheten arbetar aktivt för att utveckla kapacitet att även utveckla länder och regioners förmåga att hantera katastrofer, stora olyckor och krishantering.

I genomförandet av internationella insatser arbetar MSB främst inom ramen för den svenska biståndspolitik, där MSB har uppdraget att hålla beredskap för

- räddnings- och katastrofinsatser,
- humanitär minhantering,
- stärkande av katastrofberedskap,
- tidig återuppbyggnad
- civil konflikthantering

MSB genomför även stödinsatser till icke biståndsländer vid katastrofer, främst genom EU:s civilskyddsmekanism samt genom de arrangemang som skapats för att möjliggöra stöd och solidaritet mellan EU-länderna.

Enligt regeringens regleringsbrev ska MSB redovisa en sammanfattande analys av omfattning, inriktning och finansiering av under året genomförda insatser till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet). Redovisningen ska ske i form av en årlig rapport som ska omfatta en sammanfattande analys av insatsernas resultat samt särredovisning av kostnader hänförliga till insatserna i biståndsländer.

Under 2013 genomförde MSB biståndsinsatser i 48 länder. Insatserna fördelade sig enligt följande de tre senaste åren:

Tabell 8.4 Antal insatser per insatskategori, 2011–2013

Insatskategori	2011	2012	2013
Humanitära insatser	69	81	113
Humanitär minhantering	14	12	7
Tidig återuppbyggnad	6	1	8
Civil konflikthantering	10	10	13
Stärkande av katastrofberedskap	16	18	16

Antalet insatser ligger 2013 på en högre nivå än tidigare år. Förklaringen är framförallt ett stort antal humanitära insatser bland annat med anledning av tyfonen Haiyan på Filipinerna liksom insatser med anledning av Syrienkrisen.

Humanitära insatser

MSB:s uppdrag att genomföra humanitära insatser består av en kapacitet att mobilisera akuta räddningsinsatser och stödinsatser till FN, EU och andra internationella organisationer.

MSB har beredskap att stödja katastrofdrabbade länder med direkta räddningsinsatser inom ramen för SWIFT (Swedish International Fast Response Team) och boendestöd vid plötsliga katastrofer.

De flesta av MSB:s insatser handlar dock om att ge stöd till andra organisationer, exempelvis FN och EU, och syftar till att öka dessa organisationers möjlighet till fältnärvaro och att effektivt utföra sitt arbete.

MSB har beredskap att stödja FN, EU och andra internationella organisationer med basläger för boende och kontor, samband-IT, sjukvård, logistik och transport, vatten, sanitet och hälsa, samt sekondering av specialister.

Specialister på uppdrag av olika organisationer

MSB sänder ofta ut specialister på uppdrag av olika organisationer, som FN och EU. Det kan exempelvis vara:

- bedömningsexperter
- ekonomer
- elektriker
- flyglogistiker
- HR-personal
- informatörer
- ICT-experter
- logistiker
- mekaniker

- miljöexperter – avfallshantering, farliga ämnen
- sambandstekniker
- samhällsplanerare
- samordningspersonal för FN:s fältkontor och mottagningscenter i katastrofområden
- specialister på geografisk informationshantering (GIS)
- väg- och broingenjörer
- vatten- och sanitetsspecialister
- verkstadschefer
- ICT – Information Communication Technology

Sök- och räddningsinsats

En sök- och räddningsinsats innebär att söka efter och rädda människor. Det kan till exempel handla om att hitta människor i kollapsade och raserade byggnader, att ta loss dem och ge dem en första snabb medicinsk hjälp. Ett sök- och räddningsteam består av

- räddningshundar och deras förare
- personal som arbetar med kameror och lyssnarutrustning
- räddningspersonal
- sjukvårdspersonal
- experter på logistik
- insatsledning och supportpersonal

Det svenska sök- och räddningsteamet kallas SWIFT USAR – Swedish International Fast Response Team, Urban Search And Rescue. Det finns två olika team:

- medium team, bestående av 48 personer och sex räddningshundar
- tungt team, bestående av 78 personer och tolv räddningshundar

MSB kan sända en sök- och räddningsstyrka inom tio timmar efter en begäran om hjälp.

Minhantering

Varje år dödas 20 000 människor av landminor och oexploderad ammunition. MSB:s minhanteringsinsatser består framför allt av personal och materiel för olika typer av ammunitions- och minröjningsinsatser.

MSB:s insatser inom minhantering stöder alltid en annan organisation. Uppdragen utförs ofta på begäran från United Nations Mine Action Service (UNMAS). Samarbetet med UNMAS innebär bland annat att MSB ingår i UNMAS Rapid Response Plan for Mine Action (RRP). Resurser ska kunna ställa till förfogande inom 72 timmar efter en humanitär katastrof.

MSB:s insatser är framför allt inriktade på att minska de negativa effekterna av minor och oexploderad ammunition. Myndigheten kartlägger bland annat minområden och genomför utbildningar. I nästa steg utförs också omfattande insatser med röjning av minor. Förutom rena röjningsinsatser arbetar även myndighetens specialister inom områden som informationshantering och kvalitetssäkring av exempelvis minhundar och sjukvård. MSB har också beredskap och erfarenhet av att genomföra Mine Risk Education i syfte att stödja mindrabbade länder med kunskap om risker förknippade med minor och oexploderad ammunition.

Svenska insatser för humanitär minhantering ska bidra till återuppbyggnaden av ett samhälle efter krig. Humanitär minhantering i MSB:s regi får inte utgöras av isolerade insatser, utan måste integreras i en biståndspolitik som syftar till lokalt ansvar och engagemang.

Första insatsen inom ramen för snabbinsatser beslutades i april 2003 och avsåg Irak. Räddningsverket fick då i uppdrag att stödja FN:s organ UNMAS (United Nations Mine Action Service) med samordning inom minröjningsområdet och undanröjande av oexploderad ammunition från kriget i Irak.

Huvudsyftet med snabbinsatser är att säkerställa att humanitär hjälp kan nå fram till krisområden. Beredskap för snabbinsatser innebär att materiel och personal för minhanteringsinsatser snabbt kan sändas ut, när behov uppstår. En insats kan initieras med kort varsel efter förfrågan från ett FN-organ.

MSB är särskilt väl lämpat för denna typ av insatser tack vare omfattande erfarenhet av snabba humanitära insatser. MSB förfogar redan över förråd med materiella resurser samt kvalificerad personal för att snabbt kunna erbjuda stöd vid minhanteringsinsatser.

FN:s Mine Action Coordination Centres (MACC)

MSB:s föregångare Räddningsverket har sedan 1999 deltagit i ledningen för sex av FN:s Mine Action Coordination Centres – i Kosovo, Eritrea, Libanon, Demokratiska Republiken Kongo, Irak (genom Rapid Response Plan) och Sudan. Verket har också medverkat i Sri Lanka och Somaliland genom utbildning av experter.

Stödet kan vara i form av en eller flera experter som sekonderas till ett MACC efter begäran från FN. Projekten kan finansieras på flera olika sätt, exempelvis genom Sida eller att FN köper tjänsten direkt från MSB

Katastrofberedskap

MSB:s uppdrag att genomföra insatser inom ramen för katastrofberedskap genomförs i form av stöd till katastrofutsatta länder att genomföra riskanalyser, att implementera åtgärder för att reducera risker samt att stärka sin egen beredskap för att agera vid katastrofer.

MSB har, förutom att delta i räddnings- och katastrofinsatser vid katastrofer i andra länder som fodrar omedelbara åtgärder, också ett ansvar att stödja biståndsinsatser som avser, bland annat, katastrofberedskap och tidig återuppbyggnad. Insatserna på området syftar bland annat till att stärka katastrofhanteringsförmåga genom tidiga varningssystem utveckling av larmsystem, policy, utbilda i riskkartering, riskanalys och riskreducerande åtgärder, struktur, utveckla strategier för katastrofhantering och beredskapsplanering, och att stärka sök- och räddningskapacitet.

Stödet till katastrofberedskap sker på flera sätt, dels genom långsiktiga kapacitetsutvecklingsinsatser som syftar till att stärka nationell och lokal förmåga att hantera katastrofer, och dels genom tidig återuppbyggnad där fokus ligger på återuppbyggnad av hållbar infrastruktur och byggnader för att undvika framtida katastrofer. Då projekt som dessa ofta är långvariga, samarbetar MSB nära de nationella myndigheterna och organisationerna i ett partnerskap som syftar till att utveckla hela samhällets förmåga att hantera katastrofer.

Tidig återuppbyggnad

En raserad infrastruktur begränsar hjälpmöjligheterna och utvecklingen i ett land. Genom att förbättra en skadad infrastruktur återskapas samhällsliga funktioner som är en förutsättning för fortsatt utveckling. Det har bland annat rört sig om att bygga broar, vägar, skolor och sjukhus i nära samarbete med myndigheter, organisationer och människor i konflikthärjade områden.

MSB kan bidra till återuppbyggnad av offentliga byggnader som skolor, sjukhus, flygplatser, hamnar, vägar, broar, vatten- och avloppssystem samt avfallshantering. Denna breda kompetens innebär att MSB kan delta i såväl inledande som mer permanent återuppbyggnadsarbete – i alla faser under och efter en katastrof eller väpnad konflikt.

Civil konflikthantering

MSB kan stödja civila insatser för konflikthantering med sekondering av personal och med materiellt stöd inom områdena logistik, IT och teknik.

Stöd till utlandsmyndigheter och personer med hemvist i Sverige

MSB:s roll och uppgifter inom ramen för bland annat stödstyrkans verksamhet beskrivs närmare i avsnitt 9.4.2.

MSB:s beredskap för internationella insatser

Genom förvaltningsanslaget för bistånd har MSB möjlighet att upprätthålla en beredskapsorganisation till direkt stöd för den operativa insatsverksamheten. Den internationella beredskapen ger MSB förutsättningar att snabbt, flexibelt och professionellt svara upp på efterfrågande behov med kompetent personal och relevant materiel. Den internationella beredskapen består av materiel, utbildning och övning samt organisatorisk beredskap.

Omvärld och beredskap

MSB har en beredskapsfunktion som tar emot externa larm, samtal och förfrågningar. Beredskapsfunktionen bedriver också löpande omvärldsbevakning och analys i syfte att kontinuerligt ge aktuell lägesbild och stödja insatsverksamheten.

Insatspersonal

MSB har en personalpool på omkring 1 700 specialister, vilket är en nödvändig förutsättning för snabb rekrytering av kompetent personal inom myndighetens breda internationella verksamhetsområde. Verksamheten omfattar planering, upprätthållande, utvärdering och utveckling av personalberedskapen för internationella insatser, samt den operativa och strategiska kompetensförsörjningen av insatspersonalen.

MSB har även en omfattande utbildnings- och övningsverksamhet, som syftar till att säkerställa kompetent insatspersonal vid det operativa genomförandet av projekt och insatser.

Materiel

En väl anpassad materiell beredskap är en förutsättning för MSB:s förmåga att på ett snabbt och behovsanpassat sätt fullfölja sitt mandat och svara upp till sina åtaganden och det som nationella och internationella partners och uppdragsgivare efterfrågar och förväntar sig inom ramen för myndighetens internationella uppdrag. Det sätt på vilket MSB har byggt upp sin materiella beredskap, i form av anpassningsbara moduler, ger goda möjligheter att stödja uppdragsgivare med helhetslösningar som kan anpassas och utformas till att stödja flera aktörer i samma område. Detta innebär en möjlighet till ett mer kostnadseffektivt utnyttjande av myndighetens resurser.

Organisatorisk beredskap – externa relationer och utveckling

I den organisatoriska beredskapen ingår samverkan med internationella och nationella organisationer och myndigheter. Denna verksamhet gör det möjligt att i strategisk dialog med regeringskansliet, internationella uppdragsgivare, finansärer och andra samarbetspartners säkerställa att verksamheten utvecklas i linje med efterfrågade behov och att MSB i sitt operativa arbete genomför internationella insatser i enlighet med nationella och internationella policys och riktlinjer. Inom området ingår också utvecklingsverksamhet för att möjliggöra en nödvändig anpassning av insatsverksamheten till den snabba utvecklingen inom området.

Internationella insatser 2012

Humanitära insatser 2012

Under 2012 var MSB:s humanitära insatser fördelade på ett stort antal länder och inriktade på att hantera följderna av naturkatastrofer, svältkatastrofer och konflikter. Med insatserna har myndigheten bidragit till att rädda liv och lindra nöd. Det har bland annat skett genom byggande av boende och kontor som förstärkt FN:s förmåga att agera i områden med hårt drabbad befolkning. Ett annat exempel är stöd från MSB inom transport och logistik, vilket bidragit till att förnödenheter nått fram till de behövande.

Nedan redogörs översiktligt för några av insatserna.

MSB:s humanitära insatser präglades i stor utsträckning av krisen i Syrien, det politiskt instabila läget i Sydsudan, samt svältkatastroferna på Afrikas Horn och i Sahelregionen.

Med anledning av den humanitära krisen i Syrien som bland annat lett till stora flyktingströmmar till framförallt Turkiet och Jordanien har MSB gett expertstöd till FN-organen inom transport och logistik, vatten och sanitet, samt telekommunikation. I norra Jordanien byggde MSB ett fältkontor i samverkan med länder inom International Humanitarian Partnership (IHP) till stöd för United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR).

Som stöd till UNHCR och World Food Programme (WFP) har fältkontor och boendestöd färdigställts i Etiopien som tagit emot ett stort antal flyktingar från Somalia, och Sydsudan. Hittills har FN-organisationerna i dessa områden biståtts med ett flertal experter, bl.a. inom telekommunikation, logistik och transport.

Ytterligare exempel på insatser är MSB:s transport- och logistikstöd till WFP:s distribution av förnödenheter på Haiti och i Demokratiska Republiken Kongo (DRC).

Minhantering

Efterfrågan inom området humanitär minhantering var hög under 2012 och MSB har bedrivit flera stora insatser.

Nedan redogörs översiktligt för några av insatserna.

Till följd av oroligheterna i norra Afrika, efter den arabiska våren, har MSB bistått International Committee of the Red Cross (ICRC) med EOD- (Explosive Ordnance Disposal) resurser för humanitär ammunitionsröjning samt sekonderat experter inom EOD,

Information Management System for Mine Action (IMSMA) och Small Arms Light Weapons (SALW) till UNMAS i Libyen.

I Kongo genomfördes en EOD-insats med syfte att röja och oskadliggöra ammunition efter en stor explosionsolycka i ett ammunitionslager i huvudstaden Brazzaville med betydande förödelse som följd. Till följd av situationen i Syrien har en insats påbörjats genom att sekondera experter inom stödfunktioner som logistik, administration och informationshantering till UNMAS. De upprätthåller en personell och organisatorisk beredskap i geografisk närhet till landet.

MSB avslutade under 2012 en insats med maskinell minröjning i Demokratiska Republiken Kongo (DRC).

Civil konflikthantering

MSB medverkar inom civil konflikthantering genom att sekondera personal till bland annat EU:s missioner inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken (GSFP). Detta inkluderar befattningar inom transport och logistik, ekonomi, upphandling, IT, sjukvård och räddningstjänst. Det skapar de tekniska och logistiska förutsättningarna för missionerna att genomföra de operativa uppdragen. Under 2012 har tre nya missioner tillkommit.

Under 2012 genomfördes insatser inom ramen för GSFP och civil konflikthantering i bland annat Afghanistan, Sahel Niger och Sydsudan.

Den mest omfattande insatsen inom området var stödet till European Union Rule of Law Mission in Kosovo (EULEX).

Stärkande av katastrofberedskap

MSB har under 2012 genomfört en rad insatser i syfte att stärka olika länders och regioners kapacitet och beredskap att hantera kriser och katastrofer.

Under 2012 har MSB gett expertstöd till Mocambiques katastrofhanteringsmyndighet i uppbyggnaden av förmågan att förbereda hanteringen av framtida kriser och katastrofer. Vidare har de lokala Röda Kors-föreningarna i Sierra Leone och Liberia har fått stöd att utveckla kapaciteten att hantera kriser och katastrofer.

Övriga insatser

Under denna rubrik redovisas MSB:s nationella stödinsatser, insatser med särskilda snabbinsatsförmågor samt andra internationella insatser till icke biståndsländer, så kallade icke DAC-länder. Avsnittet spänner därmed över ett brett spektrum med allt från nationellt stöd vid räddningstjänstinsatser till stöd med evakuering av personer med hemvist i Sverige vid allvarliga händelser i utlandet.

Insatser med snabbinsatsförmågor

Med snabbinsatsförmågor avses här det svenska nationella ambulansflyget (SNAM) och SWIFT (Swedish International Fast Response Team) för sök- och räddningsarbete exempelvis efter en jordbävning, samt den så kallade Stödstyrkan (se avsnitt 9.4.2).

Varken SNAM, SWIFT eller Stödstyrkan var aktiva vid insatser under 2012.

Insatser i icke DAC-länder¹¹

Dykeexpert till Italien

Under dykinsatserna i samband med förlisningen av lyxfärjan Costa Concordia utanför Italiens kust, begärde Italien hjälp med att få fram expertis till en rådgivande grupp som skulle bistå räddningsledningen. MSB koordinerade denna förfrågan för svensk del och bidrog med att få fram en dykeexpert från dykskolan på Räddningstjänsten Storgöteborg som åkte till Italien och deltog i expertgruppen.

Sammanfattning

Det totala antalet insatser 2012 ligger på motsvarande nivå som tidigare år. Under 2012 har insatserna återgått till att vara kortare och mindre kostsamma. Detta är framförallt märkbart inom humanitära insatser. MSB strävar efter att på sikt hålla samman dessa mindre insatser till större gemensamma insatser för att förenkla och effektivisera den administrativa hanteringen kring insatsverksamheten.

¹¹ DAC-land innebär att ett land officiellt är klassat som låginkomstland (DAC= OECD:s biståndskommitté Development Assistance Committee).

Sett till antalet insatser domineras MSB:s insatsverksamhet alltså av de internationella humanitära insatserna. Detta mönster står sig från tidigare år. Värt att notera är den fortsatt höga efterfrågan på insatser inom området humanitär minhantering som håller i sig från 2011.

MSB är så kallad standby partner till ett antal FN-organ, för att snabbt kunna förse dem med stöd vid behov. Dessa partners är de vanligaste uppdragsgivarna för MSB. 80 procent av MSB:s biståndsinsatser kanaliseras således via etablerade standby-avtal med FN-organ.

Under 2012 genomförde MSB totalt 122 biståndsinsatser i 39 länder. Insatserna var under året centrerade kring det politiskt oroliga gränsområdet mellan Sudan och Sydsudan samt i grannländerna till Syrien till följd av flyktingströmmarna därifrån.

Insatser inom transport och logistik samt vatten och sanitet fortsätter vara de vanligaste insatstyperna i den internationella biståndsverksamheten.

Finansiering

MSB:s internationella insatser finansieras med externa medel, varav den största finansieringskällan är den humanitära ramöverenskommelse som myndigheten har med Sida. Överenskommelsen innebar en finansiering om 150 miljoner kronor för humanitära insatser. Utöver dessa stöder Sida även vissa insatser utanför den humanitära ramen.

MSB har under 2012 fått ytterligare extern finansiering, främst från ICRC som har finansierat insatser inom humanitär minhantering och FN-organisationerna som på samma sätt som för 2011 har delat kostnaden för större insatser, främst WFP (Fleet Management) och UNHCR (camper).

Erfarenhetsåterföring, m.m.

MSB genomför varje år hundratals insatser, vilka genererar stora mängder erfarenheter och lärdomar. I syfte att vara en lärande organisation samlas erfarenheterna systematiskt in för att därefter föras in i verksamheten som kvalitetshöjande åtgärder. I centrum för detta arbete står ett antal verktyg och metoder:

- digitaliserad enkät till insatspersonal vid projektslut med främsta syfte att utvärdera stödet från MSB före, under och efter insats¹²
- avrapportering under och efter insats mellan insatspersonal och projektledare
- vid behov anordnas återträff för specifika insatser
- särskilda seminarietillfällen där insatspersonal och MSB internt, samt vid behov även partnerorganisationer, träffas för att diskutera framgångsfaktorer och utvecklingsmöjligheter för specifika insatsförmågor
- genomgång görs av slutrapporterna, som skrivs för varje insats och relevanta uppgifter registreras för senare uppföljning

De erfarenheter och lärdomar som framkommer bearbetas och tas om hand framförallt via implementering i verksamhetsplanering, men även i det dagliga insatshanteringsarbetet. Kunskaperna sprids även via interna seminarier och förs in i den projektledarhandbok som utgör stommen för arbetet med insatsverksamheten.

8.6 Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida)

Allmänt

Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) är en statlig myndighet som arbetar på uppdrag av Sveriges riksdag och regering för att minska fattigdomen i världen. Genom arbete och tillsammans med andra bidrar myndigheten till att genomföra Sveriges politik för global utveckling (PGU). Myndigheten arbetar med att genomföra en stor del av den svenska utvecklingspolitiken som ska skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. I uppdraget ingår också att bedriva reformsamarbete i Östeuropa, vilka bekostas av ett särskilt anslag. Den tredje delen av uppdraget är att förmedla humanitärt bistånd till människor i nöd.

Sida har ansvar för att genomföra över 50 strategier som regeringen har beslutat om. Strategierna är landspecifika, regionala eller

¹² Fyra kvalitetsindikatorer mäts extra noggrant via frågorna. De är Insatssupport, Hälsa och säkerhet, Genusperspektiv samt Målformulering och resultat. Indikatorerna har valts utifrån externa krav och förväntningar på MSB samt interna målsättningar och prioriteringar inom organisationen.

globala. Det landsspecifika biståndet omfattar ett fördjupat utvecklingsamarbete med cirka 30 länder i Afrika, Asien, Europa och Latinamerika.

Sidas uppgift är att förmedla bidrag och annan finansiering enligt strategierna.

Med sin expertkunskap bistår myndighetens anställda regeringen med de bedömningar och de underlag den behöver för att kunna utforma och genomföra sin biståndspolitik.

Sida medverkar i påverkansarbetet för Sveriges prioriterade frågor inom utvecklingsområdet, och för en dialog med andra länder och internationella organisationer. I uppgifterna ingår också att rapportera statistik och sprida information om verksamheten.

Sidas arbete finansieras av skattemedel och myndigheten har över 700 anställda, fördelade mellan tre kontor i Sverige och på svenska utlandsmyndigheter i samarbetsländer.

Bistånd

Utgångspunkten för svenskt bistånd är att det är de fattiga ländernas regeringar som har huvudansvaret för att driva utvecklingen i sina länder. För att göra det upprättar de flesta länder egna strategier för ekonomisk och social utveckling och fattigdomsbekämpning. Dessa strategier blir sedan utgångspunkt när det svenska stödet till landet ska utformas. I arbetet med insatserna ingår att välja rätt biståndsform, till exempel budgetstöd, programstöd eller projektstöd, samt val av samarbetspartners.

Sidas val av biståndsinsatser utgår från var myndigheten kan göra mest nytta i förhållande till landets egna möjligheter, vad andra givare gör i landet samt den svenska regeringens prioriteringar.

Sida har framför allt tre olika uppgifter:

- att på regeringens uppdrag föreslå strategier för svenskt utvecklingsamarbete
- att genomföra strategierna och hantera insatser, (inklusive uppföljning och utvärdering av resultat)
- att delta i Sveriges påverkansarbete och dialog med andra länder, givare och mottagarländer, samt internationella organisationer och andra aktörer.

Personal utomlands

En stor del av arbetet delegeras till svenska utlandsmyndigheter. Sida placerar därför personal på ambassader och konsulat som ska göra det möjligt för chefen för utlandsmyndigheten att genomföra de uppdrag som har delegerats.

Personalen är utvald efter de specifika kompetenser som behövs i de olika länderna. Sida arbetar ständigt med att säkerställa att myndigheten har rätt kompetens på plats och ligger i framkant när det gäller kunskap om prioriterade ämnesområden.

För att öka genomslaget för de svenska prioriteringarna i det globala utvecklingssamarbetet arbetar Sida för att få fler svenska anställda i internationella organisationer, genom olika tjänst- och utbildningsprogram. Erfarenheterna från de svenskar som deltagit i internationellt utvecklingssamarbete är dessutom ett sätt att öka kompetensen hos Sida och andra svenska aktörer.

8.7 Polisen¹³

Allmänt

Rikspolisstyrelsen (RPS) är en central förvaltnings- och tillsynsmyndighet för polisen. Ytterst ansvarig för verksamheten är rikspolischefen som utses av regeringen.

RPS huvuduppgifter är att utöva tillsyn över polisen och verka för planmässighet, samordning och rationalisering. På regeringens uppdrag kan RPS också leda polisverksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet.

RPS kan fungera som dels ett förvaltningsorgan åt regeringen, dels ett serviceorgan åt polisorganisationen. RPS:s huvuduppgift kan kortfattat beskrivas vara att skapa bästa möjliga förutsättningar på kort och lång sikt för en bra polisverksamhet.

¹³ Den 1 januari 2015 kommer Sverige få en samlad Polismyndighet till skillnad från dagens uppdelning i Rikspolisstyrelsen och 21 polismyndigheter. Arbetet för att åstadkomma detta kallas Polissamordningen och leds av regeringens särskilde utredare Thomas Rolén tillsammans med Genomförandekommitté för nya Polismyndigheten.

Organisation

Rikspolisstyrelsen (RPS) består av ett huvudkontor med verksamhetskansliet, internrevisionen och fem avdelningar. Till RPS hör också avdelningen för interna utredningar, Polisens verksamhetsstöd, Polishögskolan, Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen.

Internationella insatser och samarbeten

Polisen deltar i internationellt operativt polissamarbete tillsammans med utländska polisorganisationer. Det sker inom ramen för till exempel brottsutredningar, direkt eller genom Europol, Schengen-samarbetet, Interpol eller det nordiska polissamarbetet.

Polisen medverkar också i internationellt strategiskt polissamarbete. Där deltar och samordnar polisen arbetet i olika arbetsgrupper och institutioner inom framför allt EU. Arbetet skapar bättre förutsättningar för medlemsländernas polisorganisationer att tillsammans bekämpa en alltmer mångskiftande och organiserad gränsöverskridande brottslighet.

RPS samordnar för svensk del det särskilda nordiska polis- och tullsamarbetet, som hanterar ett 20-tal sambandsmän i Asien, Europa och Sydamerika. De är en länk mellan världsländet och Norden, internationellt benämns ofta dessa befattningar som *legal attachés*.

Polisen deltar också i internationellt utvecklingssamarbete och stödjer utländska polisorganisationer i deras strävan att bli mer demokratiska och effektiva. Samarbetet bidrar även till ett individuellt och organisatoriskt lärande inom svensk polis.

Svenska poliser deltar också i freds- och säkerhetsfrämjande samt konfliktförebyggande verksamhet. De rekryteras till polisens utlandsstyrka för att tjänstgöra i FN:s, EU:s och OSSE:s insatser runt om i världen.

Utvecklingssamarbete

Svensk polis hjälper till att skapa en polisorganisation i samarbetslandet som respekterar och skyddar de mänskliga rättigheterna, följer rättsstatens regler, kan ställas till svars och ger högsta prioritet till medborgarnas behov. Svensk polis erbjuder stöd och råd. Projekten finansieras genom biståndsmyndigheten Sida.

Polisen har bland annat gett stöd till demokratisk polisreform i El Salvador, Estland, Lettland, Liberia, Litauen, Montenegro, Nicaragua, Rwanda, Serbien, Sri Lanka och Sydafrika.

Polismyndigheternas medverkan i utvecklingssamarbetet säkerställer en nära länk mellan polisens inhemska och internationella verksamhet och bidrar till ett individuellt och organisatoriskt lärande inom svensk polis.

Biståndet sker i form av projekt och program, till skillnad från operativa insatser. Det kan handla om områden som polisutbildning, kriminalteknik, underrättelseledd polisverksamhet, ledarskap och strategisk planering.

Projektarbetet är långsiktigt och brukar pågå under fyra till tio års tid.

Polisens utlandsstyrka

Polisens utlandsstyrka bildades år 2000 då polisen tog över ansvaret för svensk polis medverkan i internationella insatser från Försvarsmakten. Svensk polis deltog dock redan i den första internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatsen som hade en civil poliskomponent 1964.

Inom polisen finns en särskild sektion vid Rikskriminalpolisen som ansvarar för rekryteringen, utbildningen, uppföljning och utrustningen av de poliser som ingår i polisens utlandsstyrka.

I polisens utlandsstyrka tjänstgör samtidigt cirka 100 poliser i olika freds- och säkerhetsfrämjande internationella insatser, missioner. Insatser pågår för närvarande i bland annat Centralasien (Afghanistan), Afrika, Mellanöstern, Sydamerika och på Balkan.

Insatserna leds och organiseras av bland andra FN, EU och OSSE.

Dagens fredsinsatser inriktas, vid sidan av traditionella, fredsbevarande uppgifter, alltmer mot att bygga upp demokratiska samhällsstrukturer i tidigare konfliktdrabbade områden. Ett viktigt inslag i återuppbyggnadsarbetet är att etablera en fungerande rättsstat byggd på demokratiska principer och som kännetecknas av lag och ordning.

De poliser som tjänstgör i Polisens utlandsstyrka har ofta rådgivande och övervakande (monitorerande) funktioner gentemot den lokala polisen, antingen på strategisk eller på operativ nivå. Många av poliserna arbetar också med att utbilda den lokala poliskåren. I

sällsynta fall har de en exekutiv roll grundat på insatsens mandat och arbetar då som ersättare för eller komplement till värdlandets egen poliskår.

Ekonomi

RPS disponerar medel för internationell civil krishantering ur Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd. Anslagsposten får användas för att ställa svensk personal till förfogande för fredsfrämjande, säkerhetsfrämjande och konfliktförebyggande verksamhet, främst inom ramen för FN, EU samt OSSE.

Insatser inom ramen för EU: gemensamma säkerhets- och försvarspolitik, m.m.

Rikspolisstyrelsen ställer personal till förfogande för insatser inom ramen för EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik med flera insatser. Personalbidrag sker bland annat till följande insatser:

- EU:s gränsstödsinsats i Moldavien och Ukraina (EUBAM Moldavien/Ukraina)
- EU:s övervakningsinsats i Georgien (EUMM Georgien)
- EU:s rättsstödsinsats i Kosovo (EULEX Kosovo)
- EU:s polisinsats i Afghanistan (EUPOL Afghanistan)
- EU:s rättsstödsinsats i Irak (EUJUST LEX Irak)
- EU:s polisinsats för den palestinska myndigheten (EUPOL COPPS)
- EU:s polisinsats i Demokratiska republiken Kongo (EUPOL DRK)
- EU:s civila kapacitetsbyggande insats i Niger (EUCAP SAHEL Niger)
- Transitional Support Team i Mazar-e Sharif, Afghanistan, (TST MeS) FN:s fredsbevarande insatser

Rikspolisstyrelsen ställer även personal till förfogande för FN:s fredsbevarande insatser. Personalbidrag sker till följande av FN:s insatser:

- FN:s stabiliseringsinsats i Demokratiska republiken Kongo (MONUSCO)
- FN:s insats i Liberia (UNMIL)
- FN:s insats i Sydsudan (UNMISS)
- AU:s och FN:s hybridinsats i Darfur, Sudan (UNAMID)
- FN:s insats i Afghanistan (UNAMA).
- Internationella kommissionen mot straffrihet i Guatemala (CICIG)
- FN:s stabiliseringsinsats i Haiti (MINUSTAH)

RPS ställer också personal till förfogande för OSSE:s fältmissioner och insatser. Personalbidrag lämnas till bland annat till fältmissionerna/insatserna i Armenien, Azerbajdzjan, Kirgizistan, Tadzjikistan, Turkmenistan och Uzbekistan. Europa exklusive Södra Kaukasien, Albanien, Bosnien och Hercegovina, Kosovo, Makedonien, Moldavien, Montenegro och Serbien.

Insatsnära verksamhet

Polisen bedriver insatsnära verksamhet till stöd för fredsfrämjande, säkerhetsfrämjande och konfliktförebyggande verksamhet i form av insatsförberedande utbildning, bidrag till internationella organisationers policy- och metodutveckling eller annan internationell samverkan på insatsområdet.

I syfte att stödja EU:s och FN:s planering för och genomförande av civila krishanteringsinsatser i DAC-länder ställs personal till förfogande för sekundering med ett långsiktigt perspektiv till dessa organisationers högkvarter i Bryssel respektive New York.

Personal

RPS utlandssektion bedriver internationell verksamhet med två inriktningar. Civil krishantering genom polisens utlandsstyrka och internationellt utvecklingssamarbete i syfte att bidra till en demokratisk polis i samarbetsländer.

RPS tog över ansvaret för de poliser som tjänstgör inom den civila krishanteringen från Försvarsmakten år 2000 och redovisade siffror kan därför bara ges från den tidpunkten.

Arbetsgivaransvaret för tjänstgörande inom det internationella utvecklingssamarbetet finns hos deras respektive anställningsmyndighet.

Polisens utlandsstyrka

Inom verksamheten påbörjar cirka 130 poliser tjänstgöring varje år. Verksamheten drivs i ett 20-tal länder. Sedan polisens utlandsstyrka bildades år 2000 har cirka 1 180 poliser tjänstgjort i verksamheten. Från 1980 till februari 2014 har ca 2 290 poliser tjänstgjort utomlands.

Internationellt utvecklingssamarbete

För närvarande bedrivs det bilaterala utvecklingsprojekt i fyra samarbetsländer. Majoriteten av de som tjänstgör i projekten för polisens räkning arbetar mindre än en månad utomlands. I två av länderna tjänstgör polisrådgivare/koordinatorer med avtal om tjänstgöring på plats i mer än sex månader. Sedan 2002 har cirka nio personer tjänstgjort i mer än sex månader vid ett och samma tillfälle.

8.8 Kustbevakningen

Allmänt

Kustbevakningen är en civil statlig myndighet som ansvarar för sjöövervakning och räddningstjänst till sjöss. Myndigheten ska kunna förebygga, motstå och hantera krissituationer inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon samt på anslutande landområden. Kustbevakningen har också uppdraget att samordna och förmedla civil sjöinformation till andra myndigheter.

Organisation

Kustbevakningens huvudkontor består av generaldirektören, överdirektören, verksledningsstaben och fem avdelningar.

Kustbevakningens organisation är regionalt indelad med två ledningscentraler i Göteborg och Stockholm samt 26 kuststationer, en flygstation och två samverkanskontor. Antal anställda är ca 750.

Internationella insatser och samarbeten

Norden och Östersjön

Ett omfattande internationellt arbete för havsmiljön sker i samarbete mellan Östersjöländerna inom Helsingforskommissionen, mellan Nordsjöländerna inom Bonnavalet och mellan de nordiska länderna inom Köpenhamnsavtalet. Genom Köpenhamnsavtalet förbinder sig de nordiska länderna att samverka med varandra för att skydda havsmiljön när den är hotad – oavsett vilket av länderna som hotet berör. Avtalet gäller inre vatten, territorialhav och andra vattenområden innanför respektive fiskegräns, kontinentalsockel och ekonomiska zongräns. För att genomföra övervakning till sjöss har länderna fartyg, flyg och satelliter till sitt förfogande. Samarbetet inom Köpenhamnsavtalet omfattar övervakning, undersökning, rapportering, säkring av bevismaterial, bekämpning och allmänt informationsutbyte.

Gränsövervakning till sjöss

Kustbevakningen arbetar för att Sveriges åtagande att förvalta EU:s gemensamma yttre maritima gräns efterlevs. Den yttre maritima gränsen övervakas utifrån en väl underbyggd maritim lägesbild med hjälp av fartyg, flygplan och från land. Kustbevakningen deltar även aktivt i olika internationella aktiviteter inom gränskontrollområdet koordinerade av EU:s gränskontrollorgan FRONTEX. Kustbevakningen deltar även aktivt i internationella aktiviteter inom fiskerikontrollområdet, så kallade JDP-kampanjer (Joint Deployment Plan), koordinerade av EU:s fiskerikontrollbyrå European Fisheries Control Agency (EFCA).

Baltic Sea Region Border Control

BSRBCC bildades 1997 och är ett samarbete i östersjöregionen mellan ländernas gränsbevakande myndigheter. Genom samverkan ska man effektivt bekämpa den gränsöverskridande brottsligheten i östersjöområdet, till exempel narkotikasmuggling, illegal invandring/människosmuggling och miljöbrott. Alla östersjöstater och Norge är medlemmar och Island har observatörsstatus. Inom ramen för BSRBCC deltar Kustbevakningen både i operationer och expertutbyten

Operation Atalanta

Kustbevakningen deltog 2012/2013 i Operation Atalanta som är en EU-gemensam marin och civilmilitär insats för att stödja och skydda FN:s mattransporter till behövande länder i Afrika. Kustbevakningen deltar, med bas på Seychellerna, med ett sjöövervakningsplan inklusive besättningar, stabspersonal samt tekniker. I staben deltar även en person från Försvarmakten som samverkansofficer. Under Operation Atalanta har Kustbevakningsflyget utvecklat ett samarbete med den Seychelliska kustbevakningen när det gäller informationsutbyte.

För Kustbevakningens deltagande med flyg i den internationella insatsen Atalanta har myndigheten fått särskilt tilldelade medel om 60 miljoner kronor.

EUCAP Nestor

Den civila insatsen EUCAP Nestor är en del av EU:s breda engagemang på Afrikas horn. Missionen ska utveckla den civila maritima förmågan och stärka den nationella lagstiftningen på området. Under 2013 har en kustbevakningstjänsteman deltagit i missionen som *Operations and Training Officer* med stationering på Seychellerna. Kustbevakningsflyget har också under Operation Atalanta bistått EUCAP Nestor med utbildning av personal från Seychelliska flygvapnet avseende användning av integrerat fjärranalyssystem.

8.9 Domstolsverket

Allmänt

Domstolsverket är en statlig myndighet som lyder under Justitiedepartementet och som fungerar som en serviceorganisation till domstolarna i landet. Domstolsverkets uppgift är att ansvara för övergripande samordning och gemensamma frågor inom Sveriges Domstolar. Inom verksamhetsområdet är närmare 6 000 människor anställda.

Internationella insatser och samarbeten

Insatser

Sveriges Domstolars internationella arbete utgörs av bl.a. löpande deltagande i nätverk inom många olika sakområden, internationell kompetensutveckling, utländska praktikplatser samt mottagande av ett stort antal studiebesök till svenska domstolar. Därutöver deltar Domstolsverket och domstolarna i dels utvecklingssamarbeten med andra länder och dels fredsfrämjande insatser.

Under 2012 har tre utvecklingssamarbeten varit aktuella, dels två Sida-finansierade projekt i Turkiet respektive Ryssland och dels ett EU-projekt i Ukraina. Många svenska domstolar och svenska experter från domstolarna och från Domstolsverket medverkar i dessa samarbeten.

EULEX

Sveriges målsättning att aktivt medverka i EU:s civila freds- och säkerhetsfrämjande insatser har haft en stor påverkan på Sveriges Domstolars internationella verksamhet även under 2012. Inom ramen för EULEX Kosovo har en utsänd domare tjänstgjort som domare vid en särskild avdelning av Högsta domstolen som bl. a. hanterar privatiseringstvister. Under året har två ordinarie domare ingått i EU:s civila snabbinsatskapacitet *Civilian Response Teams* utan att ha engagerats i någon insats under året.

Finansiering

Domstolsverket disponerar medel från utgiftsområde 7 Internationellt bistånd för att ställa svensk personal till förfogande för fredsfrämjande, säkerhetsfrämjande och konfliktförebyggande verksamhet, främst inom ramen för FN, EU samt OSSE.

Personal

Personal till Domstolsverkets internationella verksamhet tas nästan uteslutande från myndighetens expertbas där ett fyrtiotal personer som rekryteras och kvalitetssäkras för denna verksamhet.

Under perioden 1995–2000 tjänstgjorde 2–3 personer per år i Baltikum. Var och en hade många korta uppdrag i regionen.

Under 2001–2004 tjänstgjorde ungefär tio personer per år med korta uppdrag i Baltikum, vissa tjänstgjorde på samma sätt i Ryssland.

Två domare har varit på långa uppdrag i Baltikum under perioden 2002–2005.

Sedan 2005 har den internationella verksamheten utökats. Sammanlagt har ett trettiotal personer från olika personalkategorier medverkat i Bosnien-Hercegovina, Ryssland, Turkiet och Ukraina som korttidsexperter.

Tre legal officers och två domare har tjänstgjort i fredsfrämjande verksamhet i Kosovo sedan hösten 2008. Tjänstgöringstiden har varit på ca ett år.

Utbildning

När DV sänder ut personal för EULEX Kosovo genomförs en förberedande utbildning oftast av Folke Bernadotteakademin. Utbildning innehåller information om insatsens styrinstrument, mandat, roll och uppdrag, Sveriges utrikes- och säkerhetspolitiska strategier, uppförandekod, landkunskap samt säkerhetsförhållanden.

8.10 Kriminalvården

Allmänt

Kriminalvården är en statlig myndighet med ansvar för häkten, fängelser och frivård. Myndighetens övergripande uppgift är att tillsammans med polis, åklagare och domstolar minska brottsligheten och öka människors trygghet. Kriminalvården lyder under regeringen och hör till Justitiedepartementets verksamhets-/ansvarsområde

Organisation

Kriminalvården är indelad i sex geografiska regioner, ett huvudkontor och en transporttjänst. Verksamheten leds av generaldirektören. Överdirektören är generaldirektörens ställföreträdare. Varje region leds av en regionchef. Den operativa verksamheten bedrivs vid regionkontoren och vid 31 häkten, 47 anstalter och 34 frivårdskontor. En kriminalvårdschef har ansvar för ett verksamhetsområde som består av ett eller flera häkten, anstalter och/eller frivårdskontor. I svensk kriminalvård arbetar cirka 9 000 människor, varav de flesta är kriminalvårdare.

Internationella insatser och samarbeten

Kriminalvårdens utlandsstyrka etablerades under år 2005 med anledning av den ökade efterfrågan på civil personal i fredssammanhang. I utlandsstyrkan finns i stort sett alla personalkategorier representerade bland andra kriminalvårdare, frivårdsinspektörer, chefer och utbildare till administratörer och psykologer. Sedan etablerandet av utlandsstyrkan har man ställt personal till FN:s och EU:s förfogande i en rad länder i Afrika, Mellersta Östern, på Balkan samt Haiti.

Exempel på arbetsuppgifter under utlandstjänstgöring, i de av FN eller EU utpekade länderna, kan vara att ge råd och stöd i återuppbyggandet av ett fängelsesystem eller utvecklandet av en modern lagstiftning, driva ett fängelse, utveckla alternativa påföljder eller på annat sätt etablera en rättssäker och human kriminalvård genom att uppmuntra och stödja reformer.

EU

Kriminalvården ska ställa personal till förfogande för insatser inom ramen för EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP) med flera insatser. Personalbidrag lämnas till följande insatser:

- EU:s rättsstatsinsats i Irak (EUJUST LEX Irak)
- EU:s rättsstatsinsats i Kosovo (EULEX Kosovo)

FN

Kriminalvården ska ställa personal till förfogande för FN:s fredsbevarande insatser. Personalbidrag lämnas till följande av FN:s insatser:

- FN:s stabiliseringsinsats i Demokratiska republiken Kongo (MONUSCO)
- FN:s insats i Liberia (UNMIL)
- FN:s insats i Sydsudan (UNMISS)
- FN:s insats i Elfenbenskusten (UNOCI)

Personal

Kriminalvården behåller arbetsgivaransvar för personal under utlandstjänstgöringen, men personalen står under huvudmannens (FN/EU) försorg och beskydd. Perioden för utlandstjänstgöringen kan variera men rör sig oftast om ett år eller längre.

Utbildning

Kriminalvårdens utbildning United Nations Prison and Probation Officers Course (UNPriPOC) är en obligatorisk missionsförberedande utbildning för kriminalvårdare som ska göra utlandstjänst. Utbildningen är två veckor lång, hålls uteslutande på engelska och är öppen för internationella ansökningar. Under 2012 utbildades 17 personer på plats i Ghana respektive 44 i Sydsudan.

Ekonomi

Utlandsverksamheten belastar inte Kriminalvårdens anslag för kärnverksamheten utan finansieras helt av externa medel, till exempel inom ramen för Sveriges biståndspolitik.

8.11 Tullverket

Allmänt

Tullverket är en statlig myndighet och lyder under Finansdepartementet. Myndigheten ska kontrollera flödet av varor in och ut ur Sverige, bidra till ett säkert samhälle och säkerställa konkurrensneutral handel. Myndighetens arbete ska leda till att korrekt tull, skatter och andra avgifter tas in samt att restriktioner för in- och utförsel följs. Tullverket är även en del i samhällets gränsskydd med uppgift att försvåra möjligheten att föra in varor och substanser som kan utgöra en fara för medborgarnas säkerhet, miljö och hälsa.

Organisation

Tullverkets verksamhet är organiserad i kärnverksamhet och stödverksamhet. Kärnverksamheten är indelad i avdelningarna Brottsbekämpning och Effektiv handel, samt den avdelningssammansatta nationella enheten. Tullverket verkar i hela landet men har personal framförallt vid gränsorter och vid de tre huvudorterna Stockholm, Malmö och Göteborg. Det operativa arbetet inom kärnverksamheten genomförs i sju kompetenscenter och den avdelningssammansatta nationella enheten.

Internationella insatser och samarbeten

Tullverket deltar i ett omfattande internationellt samarbete, främst inom EU men även i en rad andra internationella forum. Tullverket har tulltjänstemän placerade i utlandet inom ramen för det nordiska polis- och tullsamarbetet (PTN) samt på svenska desken vid Europol i Haag. För närvarande har tullverket tjänstemän stationerade i Berlin, Moskva (återbesätts under hösten 2013), Peking, och Riga inom ramen för PTN-samarbetet. Dessutom förekommer det att

myndighetens personal tjänstgör kortare tid utomlands, till exempel som teknisk attaché vid Världstullsorganisationen (WCO) eller utför kortare uppdrag för EU eller inom WCO:s kapacitetsuppbyggnadsprogram. Periodvis har de internationella uppdragen varit frekventa för att under tiden 2005 och framåt ha minskat i omfattning.

Under de senaste åren har Tullverket ökat sitt engagemang i att bistå behövande tulladministrationer med kapacitetsuppbyggnad. I detta arbete ger myndigheten stöd på såväl teknisk som strategisk nivå till länder i Västra Balkan och Turkiet.

Tullverkets engagemang på kapacitetsuppbyggnadsområdet sker inom ramarna för Världstullsorganisationen (WCO) och dess Columbusprogram.

På 90-talet hade Tullverket internationell verksamhet genom FN-uppdrag i konflikten Iran-Irak, sanktionsövervakning på Balkan och uppbyggnad av tulladministrationen i Lettland. Under 2000-talet har man deltagit i kapacitetsuppbyggnadsuppdrag i länderna Albanien, Bosnien Hercegovina, Makedonien, Montenegro, Kosovo och Serbien. Internationell verksamhet har även inriktats mot WCO-insatser i afrikanska länder söder om Sahara.

Tullverket samverkar med polis- och tullmyndigheter i andra länder samt internationella samarbetsorgan, exempelvis OLAF (EU:s bedrägeribekämpningsbyrå), EULEX, Europol, Eurojust, och Östersjösamarbetet (Baltic Sea Task Force on Organized Crime).

Personal

När det gäller internationella insatser har 147 tjänstemän tjänstgjort de senaste 30 åren. Siffran får betraktas som approximativ i och med att det är först från 2005 som det finns en samlad bild av den numerär som deltar i internationella uppdrag.

Utbildning för insatspersonal

För att säkerställa att de tulltjänstemän som deltar i olika internationella sammanhang är väl förberedda inför mötena och har god kunskap om myndighetens ståndpunkt och svensk handlingslinje arbetar myndigheten sedan en tid tillbaka med en strukturerad koordinering av det internationella arbetet.

8.12 Lantmäteriet

Allmänt

Lantmäteriet är den statliga lantmäterimyndigheten och förvaltningsmyndighet för frågor om fastighetsindelning, grundläggande geografisk information och fastighetsinformation samt inskrivning enligt jordabalken och geodetiska referenssystem. Myndigheten har även ett nationellt samordningsansvar för produktion, samverkan, tillhandahållande och utveckling inom området för geografisk information och fastighetsinformation (geodataområdet).

Uppgifter

Enligt Lantmäteriets instruktioner ska myndigheten bland annat bevaka Sveriges intresse i det internationella arbetet och samverka med myndigheter och organisationer i andra länder i frågor som har betydelse för Lantmäteriet. Internationell samverkan sker via europeiska och internationella organ, deltagande i EU-projekt samt tjänsteexport.

Organisation

Lantmäteriet är indelat i tre divisioner: Fastighetsbildning, Fastighetsinskrivning och Informationsförsörjning.

Fastighetsbildning har ansvar för fastighetsindelningen, det vill säga fattar beslut om nya fastigheter eller om ändring av existerande gränser. Det kan också gälla beslut om samfälligheter, servitut och ledningsrätter.

Fastighetsinskrivning granskar, beslutar om och registrerar lagfarter, tomträtter, inteckningar, andra inskrivningsärenden och anteckningar i Fastighetsregistrets inskrivningsdel samt beslutar om och tar in stämpelskatt och avgifter.

Informationsförsörjning bygger upp och tillhandahåller geografisk information och fastighetsinformation.

Därtill finns fem stödenheter med specialistkunskap inom utveckling och IT, ekonomi, personalfrågor, kommunikation och tjänsteexport. Utöver detta finns även en stödenhet för geografisk information åt Försvarmakten.

Lantmäteriet har drygt 2000 medarbetare på 70 orter och huvudkontoret ligger i Gävle.

Internationellt samarbete

Det internationella arbetet är en viktig del i Lantmäteriets verksamhet. Lantmäteriet samverkar bland annat med europeiska och internationella organ, deltar i EU-projekt och genomför tjänsteexport. Det internationella arbetet spänner över flera områden och bedrivs mestadels i form av samarbete inom organisationer där Sverige som land är medlem eller där Lantmäteriet som nationell myndighet direkt eller indirekt är medlem. Lantmäteriet deltar också som projektledare eller partner i ett flertal internationella projekt.

Lantmäteriets enhet för Tjänsteexport ansvarar för den utlandsverksamhet som bedrivs genom Lantmäteriets bidrag till den svenska politiken för global utveckling (PGU) och som regleras av Lantmäteriets instruktion och uppdrag i regleringsbrev. Tjänsteexporten är en av Lantmäteriets kärnverksamheter. Verksamheten utförs som ett myndighetssamarbete med systemmyndigheter i Sveriges biståndsländer genom en finansiering via Sida. Lantmäteriet är även genom Swedesurvey AB involverat i tjänsteexport som är riktad mot andra typer av projekt och finansiärer. Tjänsteexporten omsatte 40 miljoner kronor 2013.

Under 2013 har Lantmäteriet haft aktiva projekt i följande länder:

- Albanien
- Azerbajdzjan
- Bosnien-Hercegovina
- Botswana
- Georgien
- Jordanien
- Kenya
- Kosovo
- Namibia
- Vietnam
- Vitryssland

Lantmäteriet har även ett samarbetsavtal med Ministeriet för landfrågor och markresurser i Kina om institutionellt utbyte avseende lantmäteriverksamhet. Det har under de senaste åren lett till tre

genomförda utbildningar i fastighetsfrågor. Kurserna, som uteslutande har finansierats av kinesiska medel, har främst varit inriktade på utbildning av personal från de provinsiella lantmäteriorganisationerna (under Ministeriet). Deltagarna har kommit från de flesta provinserna i Kina och hittills har det genomförts två utbildningsomgångar i Sverige under 2012 och 2013.

8.13 Försvarets radioanstalt

Allmänt

FRA (Försvarets radioanstalt) är en civil myndighet vars verksamhet bidrar till att skydda Sverige och svenska intressen. FRA hanterar unik information om viktiga utländska förhållanden av betydelse för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik och arbetar med att stärka informationssäkerheten hos samhällsviktig verksamhet. Myndighetens signalunderrättelseverksamhet inriktas av regeringen, Regeringskansliet, Försvarmakten, Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen. Tjänster inom informationssäkerhet beställs främst av statliga myndigheter och statligt ägda bolag.

Organisation

FRA är organiserad i fyra avdelningar: En avdelning för signalunderrättelser, en avdelning för cyberverksamhet, en avdelning för verksamhetsstöd och en avdelning för teknisk utveckling och annat tekniskt stöd. Utöver detta finns också en ledningsstab och ett antal specialistfunktioner som lyder direkt under generaldirektören.

Uppgifter

Signalunderrättelseverksamhet

FRA:s signalunderrättelseverksamhet syftar bland annat till att ge information och förvarning om förhållanden i omvärlden som kan påverka Sverige i utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska hänseenden. Det kan röra sig om eventuella hot mot Sverige, men även om att ge stöd till regeringens utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik.

Försvarsmakten är sedan länge en av FRA:s viktigaste uppdragsgivare när gäller såväl kommunikationsspaning som den tekniska signalspaningen.

Internationella insatser och samarbeten

Stödet till Försvarsmakten i samband med internationella insatser har blivit en allt viktigare uppgift för FRA. Stödet kan handla om underrättelser, utrustning och olika typer av specialkompetenser inför, under och efter en insats.

8.14 Försvarshögskolan

Allmänt

Försvarshögskolan (FHS) har funnits i sin nuvarande form sedan 1997. FHS:s rötter går dock att spåra ända till Artilleriläroverket Marieberg i Stockholm som fanns redan på 1800-talet. FHS inrättades som statlig högskola den 1 januari 2008. Det innebär att högskolan öppnar upp för fler – militära såväl som civila – att ta del av utbildningarna.

Uppgifter

FHS:s uppgift är att bidra till nationell och internationell säkerhet genom forskning och utbildning. Försvarshögskolan utbildar militära och civila ledare, nationellt och internationellt, vilket bidrar till att hantera dagens och morgondagens krissituationer och säkerhetsproblem.

Organisation

FHS består utöver av skolans ledning av fyra organisationsenheter.

Institutionen för säkerhet, strategi och ledarskap

Institutionen för säkerhet, strategi och ledarskap ansvarar bland annat för ämnet statsvetenskap, krishantering och internationell samverkan respektive säkerhetspolitik och strategi. I institutionen ingår även Institutet för högre totalförsvarsutbildning (IHT). Delar av institutionen är placerad i Karlstad.

Militärvetenskapliga institutionen

Militärvetenskapliga institutionen ansvarar bland annat för ämnena krigsvetenskap, ledningsvetenskap, militärhistoria och militärteknik.

Militära programledningen

Militära programledningen ansvarar bland annat för officersutbildning som leder till officersexamen (Officersprogrammet) och högre militär utbildning (Högre stabsofficersutbildning, Stabsutbildning och Taktisk stabskurs). Delar av enheten är placerad på Karlberg.

Högskoleförvaltningen

Högskoleförvaltningen ger service och stöd åt högskolans personal och studenter.

Internationell verksamhet och samarbeten*Personal utomlands*

FHS skickar 3–4 forskare varje år till militära internationella insatsområden. Detta sker ca 1–2 ggr per år och perioderna varierar mellan 2–10 dagar. En officer om året åker och stannar ca 6–8 månader. FHS har bara undantagsvis erhållit uppdrag som sträcker sig över längre tid (månader och år) och som inneburit vistelse i länder med riskfyllda miljöer. Då uppdragsverksamheten inte är frekvent återkommande kan inte ett specifikt antal personer per år anges.

Liberiaprojekt som FHS på uppdrag av Försvarsdepartementet och med medel från Utrikesdepartementet ansvarade för under

perioden december 2007–december 2010, arbetade 4 tjänstemän i snitt varannan till var tredje månad i Liberia.

FHS har även haft uppdragsverksamhet i Bosnien Hercegovina och i Serbien där enstaka tjänstemän vid ett par tillfällen vistats en till ett par veckor på uppdragsorten.

8.15 Försvarets materielverk

Allmänt

Försvarets materielverk (FMV) är en civil oberoende myndighet under Förvarsdepartementet. FMV ska på uppdrag av Försvarmakten tillhandhålla logistik i form av service-, förråds- och verkstadstjänster. FMV ska i denna verksamhet ta hänsyn till de särskilt brådskande förhållanden som kan uppkomma med anledning av Försvarmaktens uppgifter enligt förordningen (1982:756) om Försvarmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. (IKFN-förordning). FMV ska även biträda Försvarmakten i materielförsörjnings- och logistikförsörjningsplanering samt med materielsystemkunskap.

Organisation

FMV:s styrelse är ansvarig för myndigheten inför regeringen. Den dagliga verksamheten leds av generaldirektören.

FMV:s verksamhet är indelad i sex verksamhetsområden som tillsammans arbetar för att leverera den utrustning som försvaret behöver, samt se till att den fungerar när och där den behövs.

Verksamhet

Myndigheten samarbetar med många aktörer, både inom Sverige och internationellt, för att leverera lösningar på de behov av försvarslogistik som kunderna har.

Vidmakthållande innebär att se till att Försvarmaktens förband har tillgång till den utrustning de behöver, i alla beredskapsnivåer. Det kräver att myndigheten har teknisk kompetens kring system och tjänster och ett helhetsperspektiv över materielens livscykel. Myndigheten utför också service, underhåll och lagerhantering.

FMV:s stöd i tidiga faser av Försvarmaktens strategi- och inriktningsarbete innebär att myndigheten medverkar i dialogen om förbandens behov och visar på möjliga vägval när det gäller materiel- och logistiklösningar. Myndigheten omvandlar också de funktionella kraven till krav på tekniska system och ser till att olika tekniska system fungerar tillsammans.

FMV genomför även upphandling av materiel och tjänster som behövs för att ändra försvarsförmågan och för att se till att den materiel som finns fungerar.

Internationella insatser och samarbeten

FMV bedriver internationell verksamhet i form av att personal tjänstgör i internationella insatsområden som stöd till Försvarmaktens verksamhet i form av så kallade systemstöddresor. Systemstödens omfattning är cirka sex tillfällen per år.

FMV har tecknat överenskommelse med Försvarmakten avseende tjänstgöring i internationella insatsområden där bland annat Försvarmakten stödjer FMV i utbildningsfrågor inför tjänstgöringen. Försvarmakten ska också tillhandahålla sjukvård, psykologiskt stöd och krishantering under tiden FMV:s personal tjänstgör i det internationella insatsområdet.

FMV anger att antalet tjänstemän som varje år påbörjar tjänstgöring utomlands hittills uppgått till cirka åtta personer. Antalet tjänstemän som vid upprepade tillfällen tjänstgjort mindre än en månad uppskattas till två till tre personer. Samtliga resande tjänstemän som tjänstgjort i internationella militära insatser har vistats utomlands mindre än en månad vid ett och samma tillfälle.

8.16 Åklagarmyndigheten

Allmänt

Åklagarmyndigheten ansvarar för åklagarverksamheten i landet med undantag för den åklagarverksamhet som Ekobrottsmyndigheten ska bedriva enligt förordningen (2007:972) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten. Åklagarmyndigheten ansvarar även för den svenska åklagarverksamheten vid Eurojust.

Organisation

Sedan den 1 januari 2005 är de sex åklagarmyndigheterna samman-slagna till myndigheten Åklagarmyndigheten. Riksåklagaren är myndighetschef och leder verksamheten från Riksåklagarens kansli i Stockholm. Internationella insatser och samarbeten

Internationell verksamhet

Åklagarmyndigheten ska kunna bidra till internationell civil kris-hantering under ledning av främst FN, EU och OSSE enligt rege-ringens beslut samt till utvecklingssamarbete. Åklagarmyndigheten ska utifrån ett rättskedjerspektiv också samverka med Rikspolis-styrelsen, Domstolsverket och Kriminalvården kring internationell civil krishantering och utvecklingssamarbete.

I syfte att uppnå effektivitet och synergi i det totala svenska bidraget till det internationella fredsfrämjande, säkerhetsfrämjande och konfliktförebyggande arbetet ska Åklagarmyndigheten sam-verka med de myndigheter som är verksamma på detta område. Myndigheten ska genom sitt deltagande i internationella civila kris-hanteringsinsatser bidra till att uppfylla de mål som respektive organisation har satt upp för sina insatser.

Myndighetens deltagande i internationella insatser syftar primärt till att stödja och utveckla andra länders rättsväsende enligt demo-kratiska principer och Internationella mänskliga rättighetsstandar-der. Sådana insatser innebär samtidigt direkt eller indirekt verk-samhetsnytta för rättsväsendet i Sverige, såväl på organisations- som på individnivå.

För uppdrag rörande internationell civil krishantering disponerar ett särskilt anslag. Anslagsposten får användas för att ställa svensk personal till förfogande för fredsfrämjande, säkerhetsfrämjande och konfliktförebyggande verksamhet, främst inom ramen för Förenta nationerna (FN), Europeiska unionen (EU) samt Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE). Medlen får endast användas i enlighet med OECD:s biståndskommitté DAC:s rikt-linjer för vad som kan klassificeras som bistånd. Åklagarmyndig-heten ska sammanställa samt rapportera statistik till Sida i enlighet med OECD:s biståndskommittés (DAC) direktiv. Sida kommer att meddela tidpunkter för rapportering.

Anslagsposten får användas för personalbidrag till EU:s polisinsats för den palestinska myndigheten (EUPOL COPPS) Åklagarmyndigheten ska eftersträva att delta i andra insatser än EUPOL COPPS, alternativt med ytterligare personal till insatsen. Deltagande i dessa insatser ska ske i samråd med Regeringskansliet (Justitiedepartementet och Utrikesdepartementet).

Kortare insatser

Medlen får även användas för att delta i kortare uppdrag eller särskilda projekt, exempelvis EU:s koncept för besökande experter, Crisis Response Teams (CRT) eller FN:s instrument för att matcha utbud och efterfrågan på civilt kapacitetstöd inom freds- och statsbyggande (CAP Match). Deltagande i dessa insatser ska ske i samråd med Regeringskansliet (Utrikesdepartementet). Verksamheten ska i första hand finansieras genom omfördelning av medel genom detta regleringsbrev.

Personal

Hos åklagarmyndigheten påbörjar 0–1 personer om året internationell tjänstgöring och totalt har ca 5–7 tjänstgjort utomlands. För åklagarmyndigheten är internationell verksamhet på operativ nivå redan i dag en del av kärnverksamheten, liksom Åklagarmyndighetens verksamhet inom ramen för internationellt rättsligt samarbete, främst genom användning av Eurojust, men också bilateralt med länder utanför Europa.

I Regleringsbrevet för 2013 ges Åklagarmyndigheten ett uppdrag där myndigheten ska kunna bidra till internationell civil krishantering under ledning av FN, EU och OSSE enligt regeringens beslut samt till utvecklingssamarbete.

Myndighetens deltagande i internationella insatser syftar primärt till att stödja och utveckla andra länders rättsväsende enligt demokratiska principer och internationella mänskliga rättighetsstandarder. sådana insatser innebär samtidigt direkt eller indirekt verksamhetsnytta för rättsväsendet i Sverige, såväl på organisations- som på individnivå.

8.17 Totalförsvarets forskningsinstitut

Allmänt

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har till uppgift att bedriva forskning, metod- och teknikutveckling samt utredningsarbete för totalförsvaret och till stöd för nedrustning, icke-spridning och internationell säkerhet. Myndigheten får även i övrigt bedriva forskning, metod- och teknikutveckling samt utredningsarbete. Verksamheten ska bedrivas med beaktande av krav på integritet, relevans och vetenskaplig kvalitet. Myndigheten ska även verka för att försvarsforskningen nyttiggörs även utanför totalförsvaret. Myndigheten ska särskilt verka för samverkan mellan militär och civil forskning samt mellan nationell och internationell forskning.

Myndigheten har även i uppgift att bedriva försvarsunderrättelseverksamhet som fullgörs genom analyser av information som inhämtats från offentliga informationskällor eller som lämnats av uppdragsgivare. Myndigheten ska på uppdrag av Försvarexportmyndigheten bedriva exportrelaterad verksamhet inom försvarssektorn

Organisation

FOI är en myndighet under Försvarsdepartementet. Verksamheten leds av en styrelse. Generaldirektören leder myndigheten enligt styrelsens direktiv och riktlinjer och utgör institutets högsta operativa ledning.

Myndigheten är organiserat i sex avdelningar. Fem är forskningsavdelningar med olika expertområden med ansvar för forskningsuppdrag och kontakter med uppdragsgivare. Den sjätte är en stödjande avdelning som arbetar bland annat med administration, IT och kommunikation.

Internationell verksamhet

FOI:s internationella verksamhet består främst av forskningssamarbete. Merparten av personalens tjänsteresor går till välutvecklade länder, som inte är berörda av konflikter eller andra typer av kriser och katastrofer. De flesta resorna har en utsträckning på några dagar, några få över en vecka och upp till ett par veckor. De resor

som innebär risker är få och begränsade till en mindre del av projekten och personalen. Några resor sker till potentiella, konfliktområden, främst i Afrika, Mellanöstern och Centralasien. Den geografiska prioriteringen är densamma som för uppdragsgivarna. I samband med sådana resor är i vissa fall personalen tjänstledig från myndigheten och anställs av uppdragsgivaren. Detta har varit fallet för bland annat uppdrag som gjorts på uppdrag av Försvarsmakten. Detta innebär att den anställde deltar i Försvarsmaktens förberedelser inför insatsen samt i det program som finns efter insatsen.

8.18 Migrationsverket

Allmänt

Migrationsverket är förvaltningsmyndighet för frågor som rör uppehållstillstånd, arbetstillstånd, visering, mottagande av asylsökande, återvändande, medborgarskap och återvandring. Myndigheten ska fullgöra de uppgifter som myndigheten har enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen, lagstiftningen om mottagande av asylsökande m.fl. samt andra författningar.

Myndigheten svarar bland annat för organiserad uttagning och överföring av flyktingar och andra skyddsbehövande. Myndigheten bistår regeringen inom ramen för utvecklingssamarbetet på migrationsområdet och politiken för global utveckling.

Organisation

Migrationsverket leds av en myndighetschef. Vid myndigheten finns även ett insynsråd.

Migrationsverket leds av en generaldirektör som ansvarar för verksamheten. Verksamheten är uppdelad på olika verksamhetsområden, bland annat:

- mottagning
- asylprövning
- besök,
- bosättning och medborgarskap,
- förvaltningsprocess,

- strategiskt utvecklingscentrum,
- europeiskt och internationellt

Migrationsverket får efter samråd med Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) placera personal vid utlandsmyndigheterna i syfte att effektivisera genomförandet av uppgifter inom migrationsområdet.

Internationell verksamhet

Migrationsverket deltar aktivt i EU-samarbetet och har ett nära samarbete med flera internationella organisationer som FN:s flyktingorgan (UNHCR) och International Organisation for Migration (IOM). Myndigheten deltar också i flera olika internationella nätverk och bedriver internationella projekt.

Samarbetet inom EU har stor betydelse för myndighetens dagliga verksamhet eftersom det påverkar asylprocessen, viseringsarbetet anhöriginvandringen, arbetskraftsinvandringen m.m.

Förutom det löpande arbetet som pågår inom EU har Migrationsverket ett nära samarbete med flera internationella organisationer och deltar i flera nätverk.

Viktiga samarbetsorganisationer

UNHCR (FN:s flyktingorgan) är en viktig partner för Migrationsverket, särskilt när det gäller vidarebosättning av kvotflyktingar, men också i arbetet kring olika skyddsfrågor och internationella rekommendationer på migrationsområdet. International Organisation for Migration (IOM) ger Migrationsverket stöd i samband med återvändande och praktiskt samarbete vad gäller vidarebosättning. Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees (IGC) är ett informellt forum där tjänstemän i olika länder kan diskutera och utbyta information om frågor som rör asyl och migration. IGC sammanställer förfrågningar, tillhandahåller statistik och organiserar möten kring olika teman. International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) har en central roll som stöd och sekretariatsfunktion för de internationella migrationsdialogerna Budapestprocessen och Pragprocessen. Migrationsverkets samarbete med ICMPD sker främst inom ramen för internationella projekt.

Olika internationella verksamheter

Migrationsverket är förvaltningsmyndighet för frågor som rör uppehållstillstånd, arbetstillstånd, visering, mottagande av asylsökande, återvändande, medborgarskap och återvandring. Migrationsverket ska verka för att de migrationspolitiska målen uppnås genom att fördjupa det europeiska och internationella samarbetet. Myndighetens verksamhet inom EU-samarbetet sker bl.a. genom deltagande i EU:s förhandlingsprocesser samt genom insatser på det praktiska området.

Myndighetens verksamhet har därför en genomgående internationell prägel och samarbeten på såväl europeisk som internationell nivå är viktig för myndighetens förmåga att på ett korrekt och rättsäkert sätt bedriva myndighetsutövning. Myndighetens internationella verksamhet kan till viss del jämföras med verksamhet principiellt likartad Försvarmaktens insatser. Det är då frågan om internationella insatser som har en koppling till internationell krishantering och humanitära insatser i form av resor som genomförs i länder med förhöjd risk, dvs. risker för hälsa och säkerhet utöver vad som förekommer vid gängse tjänsteresor. De tydligaste exemplen på sådan verksamhet är utredningsresor, kvotuttagningar och i vissa fall även internationella projektaktiviteter i utlandet.

Migrationsverket innehar den svenska kontaktpunkten för det Europeiska stödkontoret för asylfrågor. Myndigheten deltar bl.a. i styrelsemöten, olika arbetsgrupper samt genom utbildningsuppdrag och stödinsatser till andra medlemsstater. Medlemsstater vars asyl- och mottagningssystem utsätts för så kallat särskilt tryck kan få stöd genom EASO i form av bl.a. insatser från andra medlemsländer.

Myndigheten har personal i den pool av migrationsexperter som vid behov kallas av EASO för att stödja medlemsstater. Sådana insatser görs vanligen helt eller delvis på plats i det aktuella landet. Majoriteten av stödinsatserna har hitintills rört sig om stöd till Grekland där personal från Migrationsverket deltagit vid cirka 15 insatser av varierande längd. Migrationsverket samarbetar även med en rad organisationer internationellt.

Migrationsverket har i instruktionen från regeringen getts i uppdrag att svara för organiserad uttagning och överföring av flyktingar och andra skyddsbehövande.

Migrationsverket ska även ägna särskild uppmärksamhet åt behovet av förberedande insatser för de som beviljats uppehållstillstånd

inom ramen för vidarebosättning. Här samarbetar Migrationsverket med Förenta Nationernas flyktingorgan UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees). Internationella insatser i samband med vidarebosättning är vanligt förekommande i samband med delegationsuttagningar men även vid Sverigeprogram, pre-missions och övriga möten.

Migrationsverkets personal gör på årligen ett femtontal resor i samband med vidarebosättningsaktiviteter, cirka fyra till sex delegationsuttagningar, två till fyra Sverigeprogram, två till tre pre-missions och samma antal övriga möten i samband med dessa. Sammantaget berörs ett femtiotal av myndighetens personal årligen.

Migrationsverket har även löpande kontakter med International Organization for Migration (IOM) inom bl.a. områdena kvotuttagning, vidarebosättning och regionalt samfinansierade projekt. För närvarande har myndigheten ordförandeskapet inom General Directors Immigration Services Conference (GDISC) som är ett informellt nätverk bestående av de europeiska migrationsmyndigheternas generaldirektörer. Ordförandeskapet löper under perioden 2011–2013. Migrationsverket deltar vid möten med Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees (IGC) som är ett informellt, icke-beslutfattande forum med syftet att möjliggöra mellanstatligt utbyte av information och erfarenheter på migrationsområdet. Migrationsverket deltar bl.a. på arbetsgruppsmöten och workshops som medlemsländerna anordnar.

Migrationsverket samarbetar även med International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) som är en mellanstatlig organisation som arbetar med utveckling och policy relaterad till europeisk och global migration.

Migrationsverket är involverat i kapacitetsutvecklingsinsatser i tredje land, exempelvis genom Pragprocessen och för närvarande även ett Twinningprojekt i Armenien, där myndigheten har en utsänd personal.

Migrationsverket har för närvarande åtta utsända migrationsexperter placerade på ambassaderna i Moskva, Skopje, Amman, Teheran, Addis Abeba, Bangkok, Peking och New Delhi. Migrationsexperterna har ett regionalt ansvar som kan omfatta stöd till andra utlandsmyndigheter i regionen. Migrationsexperterna arbetar lokalt under ambassadörens ledning med migrationsfrågor. Migrationsverket har även migrationshandläggare och sambandsmän som tjänstgör på bestickningar samt vid Tysklands migrationsmyndighet.

Migrationsverket genomför regelbundet utredningsresor utomlands i syfte att inhämta aktuella information till bedömningar i utlänningsärenden. Sådana resor genomförs ungefär 4–7 gånger per år och under en tidsperiod av en till två veckor.

Migrationsverkets personal medverkar frekvent vid eskorterade återvändanderesor (DEPA- Deportee Accompanied) när verkställighet av avlägsnandebeslut sker.

Migrationsverkets verksamhet kan anses innefatta särskilda krav på och risker för personalen internationell verksamhet som kan vara behäftad med risker och fara.

Migrationsverket har anställda som ofta reser utomlands på tjänstresor och till områden med ökad säkerhetsrisk.

Utredningsresor

Avsikten med resorna är att samla in information om de områden som asylsökande kommer från. Det förekommer i tämligen stor utsträckning att resorna går till geografiska områden som UD avråder resor till. Inför varje resa görs säkerhetsbedömningar men områdenas karaktär är sådana att det trots allt finns risk för personalen att exempelvis hamna i en skottlossning, bombattentat eller råkar ut för kidnappning. Vid resor till vissa länder finns risk för personal att tas in till förhör och kvarhållas av landets myndigheter. I flera av områdena är möjligheten att vid olycksfall eller akut sjukdom i princip obefintliga och evakuering krävs om det inträffar. Tidsfristen för evakuering varierar och kan inte alltid påräknas samma dag.

Uttagning av kvotflyktingar genom delegationsresa och andra resor kopplade till vidarebosättningsaktiviteter

Resor som görs i samband med vidarebosättningsuppdrag är ofta till utvecklingsländer. Precis som i fallet med utredningsresor går dessa resor ofta till geografiska områden där det finns en förhöjd säkerhetsrisk. De senaste fem åren har Migrationsverket haft vidarebosättningsaktiviteter i bl.a. Kenya, Syrien, Iran, Tunisien, Egypten, Djibouti, Uganda och Sudan. Resans längd är vanligen två till tre veckor och äger rum i både stads- och lägermiljö.

Verkställighetsresor (DEPA)

En verkställighetsresa är en tjänsteresa som sker efter ett beslut om av-/utvisning och medföljare är nödvändig vid verkställighet av utresan. Verkställighetsresor är i regel korta resor men det förekommer att personal får var kvar i destinationslandet ett eller ett par dygn i väntan på möjlighet att resa tillbaka. Sammanlagt handlar det om ett sjuttioital resor per år.

Migrationsexperter

Migrationsexperternas uppdrag vid ambassaderna ska normalt inte vara förenat med sådana uppgifter som är att jämföra med Försvarmaktens insatser i internationellt arbete men personalen kan, på samma sätt som ambassadens övriga personal, bli berörda av konfliktsituationer och kriser i landet.

Övriga internationella uppdrag

Migrationsverket har personal som besöker ambassader och utlandsbestickningar under kortare perioder. Detta kan exempelvis ske för att installera teknisk utrustning kopplade till handläggningen av migrationsärenden. Riskerna för sådana uppdrag är precis som för migrationsexperternas närvaro vid ambassaderna, att jämföras med risken för övrig personal på ambassaden eller bestickningen. Normalt ska uppdragen dock inte vara förenade med sådana uppgifter som är att jämföra med Försvarmaktens insatser i internationellt arbete.

Migrationsverket har även personal som vistas i utlandet under längre perioder, exempelvis under långt löpande projekt. Ett exempel är Migrationsverkets twinningprojekt i Armenien, där en långtidsexpert finns placerad. Projektet löper under 27 månader.

8.19 Folkhälsomyndigheten

Allmänt

Folkhälsomyndigheten är en statlig myndighet och lyder under Socialdepartementet. Myndigheten ska verka för god folkhälsa, utvärdera effekterna av metoder och strategier på folkhälsområdet, följa hälsoläget i befolkningen och faktorer som påverkar detta samt genom kunskapsuppbyggnad och kunskapsspridning främja hälsa och förebygga sjukdomar och skador. Verksamheten ska stå på vetenskaplig grund. Särskild vikt ska fästas vid de grupper som löper störst risk att drabbas av ohälsa.

Organisation

Folkhälsomyndigheten leds av en generaldirektör och vid myndigheten ska finnas ett insynsråd bestående av högst tio ledamöter.

Internationella insatser och samarbeten

Folkhälsomyndigheten ska inom sitt ansvarsområde ta initiativ till åtgärder som skyddar befolkningen mot smittsamma sjukdomar och andra allvarliga hälsohot i kris och under höjd beredskap. Myndigheten får bistå med expertstöd vid katastrofer eller allvarliga utbrott av smittsamma sjukdomar i andra länder och stödja svenska civila och militära internationella krishanteringsinsatser.

Myndigheten får besluta om internationella insatser endast under förutsättning att insatserna finansieras av någon annan än myndigheten. Myndigheten ska före beslut om internationella insatser samråda med Regeringskansliet (Socialdepartementet) och Socialstyrelsen om de åtgärder som myndigheten avser att vidta. Vid insatser som rör bistånd ska myndigheten dessutom samråda med Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida).

Vid Folkhälsomyndigheten bedrivs forskning i syfte att stärka den svenska och europeiska beredskapen att hantera utbrott av allvarlig smitta.

Via deltagande i internationella nätverk får myndigheten och Sverige tillgång till kvalitetssäkrad och väl utvärderad analysmetodik.

Folkhälsomyndigheten erbjuder även externa forskare möjligheten att bedriva projekt i säkerhetslaboratoriet kombinerat med utbildning och träning. Myndigheten ska upprätthålla den labora-

torieberedskap som behövs och tillhandahålla mikrobiologiska laboratorieundersökningar, som är av unik natur eller som av andra skäl inte utförs av andra laboratorier.

Folkhälsomyndighetens säkerhetslaboratorier

Vid Folkhälsomyndigheten finns Nordens enda säkerhetslaboratorium i skyddsnivå 4 (P4). Laboratoriet är ett av världens modernaste och säkraste för diagnostik och forskning kring blödarfebervirus och andra högpatogeta mikroorganismer. Säkerhetslaboratoriet utgör en viktig del av den nationella beredskapen mot allvarliga infektioner. Här finns de resurser som krävs för att identifiera och analysera kända och okända smittämnen.

Tjugo personer arbetar i eller i anslutning till laboratoriet, som består av två separata moduler och har en golvyta på totalt 140 m². Laboratoriet, som varit i drift sedan 2001, etablerades som en resurs för att möjliggöra arbete med mikroorganismer som orsakar sjukdomar med hög dödlighet och smittsamhet. Här hanteras idag virus som sprids mellan människor och virus som orsakar zoonoser, i de fall det finns en risk att människors hälsa är hotad.

Folkhälsomyndigheten upprätthåller beredskap för att dygnet runt och året runt kunna omhänderta och analysera provmaterial med misstanke om allvarlig smitta. Folkhälsomyndighetens beredskapsteam består av experter som inom två timmar kan påbörja hanteringen av ett inkommet prov. I vissa fall krävs analys i P4-laboratorium, exempelvis vid diagnostik av prover som misstänks innehålla blödarfebervirus såsom Ebolavirus, Marburgvirus, Krim-Kongo blödarfebervirus och Lassavirus.

Metoder som finns tillgängliga för diagnostik av virus i riskklass 4 är molekylärbiologiska analyser, elektronmikroskopi, virusodling, serologi och experimentell biomedicin. Kombinationen av experimentell biomedicin och kapaciteten att i detalj analysera ett smittämnes arvsmassa ger en unik möjlighet att identifiera okända eller kraftigt förändrade smittämnen och därigenom etablera specifika diagnostiska metoder. I anslutning till P4-laboratoriet finns ett virologiskt och ett bakteriologiskt säkerhetslaboratorium i skyddsnivå 3 (P3). Här hanteras bland annat virus som orsakar rabies och denguefeber samt bakterier som orsakar tuberkulos och mjältbrand. Diagnostiken är kvalitetssäkrad via deltagande i europeiska diagnostiknätverk.

9 Nationella resurser för kris- och katastrofinsatser, m.m.

9.1 Inledning

Som tidigare angetts ska utredningen enligt direktiven analysera frågan om veteranpolitiken bör utvidgas till att även omfatta personal från andra samhällssektorer än det militära försvaret. Enligt direktiven är det fråga om internationell verksamhet där *svenska staten* har beslutat om svensk medverkan och där verksamheten innefattar risker eller farlighet för den deltagande personalen. I direktiven anges att det dock inte behöver vara fråga om en väpnad konflikt utan riskerna eller farligheten i verksamheten kan ha sin grund i naturkatastrofer, civila våldsamheter, flyktingkatastrof, smitt- eller sjukdomsförekomst, m.m.

I detta kapitel redogörs översiktligt för resurser för svenska nationella kris- och katastrofinsatser i utlandet. Bland annat redogörs för svenska statens ansvar när det gäller att bistå svenskar och andra som drabbas av en allvarlig olycka eller katastrof utomlands. Till grund för redogörelserna ligger den beskrivning av verksamheten som lämnats i departementspromemorian *Om katastrofmedicin som del av svenska insatser utomlands m.m.*¹ och betänkandet *Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid.*² Redogörelserna är avgränsade till att beskriva förhållanden av betydelse för utredningens analys av frågan om det veteranpolitiska området bör utvidgas till personalkategorier som tjänstgör i sådan verksamhet som anges i utredningsdirektiven.

¹ Ds 2013:7.

² SOU 2012:29.

9.2 Bakgrund

I samband med flodvågskatastrofen i Sydostasien 2004, och senare även efter Libanonkrisen 2006, stod det klart att då gällande regelverk inte var avsett för eller tillämpligt vid hanteringen av *större kris- och katastrofsituationer* som kan nödvändiggöra mer omfattande åtgärder, såsom evakueringar, medicinska katastrofinsatser i annat land m.m.³ När det gäller t.ex. svenska sjukvårdsinsatser utomlands har dessa tidigare varit begränsade till att sköta hemtransporter för ett mindre antal människor eller att ge sjukvård åt personal som har arbetat för svenska myndigheter vid uppdrag i samband med internationella insatser. Vidare har sjukvårdsinsatser ingått i svenska statens biståndsaktiviteter utomlands.

I samband med flodvågskatastrofen blev det tydligt att förmågan att värna svenska medborgare och deras intressen utanför landets gränser behövde utvecklas. Flodvågskatastrofen visade behov av en helt annan svensk sjukvårdsinsats för att hjälpa nödställda svenskar och ett omfattande utvecklingsarbete inleddes.

Katastrofkommissionen, m.m.

Den 1 december 2005 överlämnade 2005 års katastrofkommission betänkandet *Sverige och tsunamin – granskning och förslag*⁴. Katastrofkommissionens hade i uppgift att utvärdera hur riksdagen, regeringen och de centrala myndigheterna, inklusive Regeringskansliet och utlandsmyndigheterna, hade agerat med anledning av naturkatastrofen (tsunamin) i Asien. Mot bakgrund av sin utvärdering hade kommissionen också i uppdrag att peka på eventuella behov av förändringar av organisation, rutiner för samverkan, styrning, hantering av information och övriga rutiner för krishantering, i syfte att stärka beredskapen och samhällets förmåga att hantera sådana händelser som drabbar ett stort antal svenskar utanför vårt land.

Kommissionens slutsatser innebar i huvudsak förtydliganden, och inga väsentliga förändringar, av den grundläggande ansvarsfördelning som råder mellan den enskilda medborgaren, de privata aktörerna och staten. Även om de enskildes och de privata aktörernas primära ansvar ligger fast, ansåg kommissionen att staten med utgångspunkt i medborgarnas förväntningar har ett ansvar som

³ Prop. 2009/2010:98 s. 7 och 19 f.

⁴ SOU 2005:104.

yttersta garant för medborgarnas säkerhet och trygghet. Det offentliga åtagandet när det gäller svenskar utomlands måste enligt kommissionens mening dock ges en delvis ny innebörd till följd av internationaliseringen. Kommissionen framhöll att det inte längre går att knyta den offentliga förvaltningens uppgift snävt till Sveriges territorium. Förmågan att värna svenska medborgare och deras intressen utanför landets gränser måste utvecklas. Kommissionen ansåg samtidigt att det innebär i sig inte någon förändring av den grundläggande ansvarsfördelningen mellan individen och staten utan är mer en fråga en anpassning till nya förutsättningar.

Kommissionen konstaterade att det är på myndighetsnivån som de operativa funktionerna – bland annat räddningstjänsten, polisen och sjukvården – finns och att det finns ett samordningsbehov. När det gäller hälso- och sjukvården visade katastrofen i Sydostasien att svenska insatser i en eller annan form kan vara motiverade utanför svenskt territorium. Kommissionen ansåg att den nationellt ansvariga krisorganisationen ska garantera en beredskap för snabba insatser. Kravet på beredskap gäller dels den egna ledningsstaben, dels insatsgrupper som kan krävas för rekognosering och initiala sjukvårdsinsatser i drabbade regioner som kan ligga på stort avstånd från Sverige.

Kommissionen ansåg vidare att det är mer naturligt att söka operativ kapacitet för snabba sjukvårdsinsatser på landstingsnivå. Vid olyckor som är så stora att de kräver mer än ett landstings resurser bör de sjukvårdsansvariga söka samband med intilliggande landsting. Detta gäller även vid större olyckor inom landet.

Som ett led i utvecklingsarbetet fick dåvarande Statens räddningsverk, genom regeringsbeslut den 17 februari 2005, uppdraget att i samverkan med berörda myndigheter och organisationer förbereda så att verket, i en situation då många människor med hemvist i Sverige drabbas av en allvarlig olycka eller katastrof utanför Sverige, med kort varsel i ett inledande skede kan stödja utlandsmyndigheter och de nödställda.

Genom beslut den 10 mars 2005 uppdrog regeringen åt Socialstyrelsen, en av de berörda myndigheterna, att inom sitt verksamhetsområde och som en del i en myndighetsgemensam insats se över beredskapen för en situation då många människor med hemvist i Sverige drabbas till följd av en allvarlig olycka eller katastrof i utlandet. Socialstyrelsen redovisade uppdraget den 31 mars 2006 med

rapporten *Beredskapen för att omhänderta personer med hemvist i Sverige vid stora olyckor och katastrofer utomlands*⁵.

Katastrofmedicinska insatslagen, m.m.

Socialstyrelsens rapport remissbehandlades, varefter regeringen överlämnade propositionen *Katastrofmedicin som en del av svenska insatser utomlands*⁶ till riksdagen den 10 april 2008.

Förslagen i propositionen resulterade i *lagen (2008:552) om katastrofmedicin som en del av svenska insatser utomlands (katastrofmedicinska insatslagen)*, som trädde i kraft den 1 september 2008.

För att tydliggöra omfattningen av statens konsulära ansvar, dvs. att klargöra i vilka situationer staten ska respektive inte ska agera utomlands då många människor med anknytning till Sverige drabbas, och därigenom även tydliggöra omfattningen av den enskildes ansvar tillkom *lagen (2010:813) om konsulära katastrofinsatser (konsulära katastrofinsatslagen)*. Sverige är, såvitt känt, det enda landet som i lag har infört särskilda regler för större kriser. De båda lagarna redovisas närmare i avsnitt 9.3.1 respektive 9.3.2.

9.3 Det nationella ansvaret vid kris- och katastrofsituationer utomlands

9.3.1 Konsulära katastrofinsatser

Som angetts trädde *lagen (2010:813) om konsulära katastrofinsatser (konsulära katastrofinsatslagen)* i kraft den 1 augusti 2010. Lagen syftar till att *dels* tydliggöra omfattningen av statens konsulära ansvar, dvs. att klargöra i vilka situationer staten ska respektive inte ska agera utomlands då många människor med anknytning till Sverige drabbas vid en kris eller katastrof, *dels* tydliggöra omfattningen av den enskildes ansvar. Avsikten med *lagen* är emellertid inte att begränsa möjligheterna att genomföra någon annan form av insats utomlands.⁷

Enligt 1 § angivna lag ska staten genomföra en *konsulär* katastrofinsats för att bistå enskilda när många människor med anknyt-

⁵ Socialstyrelsens skrivelse *Beredskapen för att omhänderta personer med hemvist i Sverige vid stora olyckor och katastrofer utomlands* (artikel nr 2006-107-5).

⁶ Prop. 2007/08:138.

⁷ Prop. 2009/10:98 s. 7.

ning till Sverige drabbas vid en *kris* eller en *katastrof* utomlands och behoven av evakuering och andra åtgärder med hänsyn till händelsens karaktär, följderna och omständigheterna i övrigt inte kan tillgodoses på annat sätt och insatsen inte heller av något annat skäl möter särskilda hinder.

När aktualiseras en konsulär katastrofinsats?

För att en konsulär katastrofinsats ska aktualiseras krävs att det föreligger en situation som kan rubriceras som en *kris* eller en *katastrof*. Begreppen är dock inte definierade utan i förarbetena anförs att det är *följderna* av en specifik händelse som är avgörande för om staten ska ansvara för en katastrofinsats.⁸

Vidare påpekas i detta sammanhang att huvudsyftet med en katastrofinsats är att vidta åtgärder för att rädda enskildas liv och minska lidande. En konsulär katastrofinsats ska alltså som utgångspunkt vara *humanitär*. Mot den bakgrunden ska vissa konsekvenser av en händelse vara styrande för bedömningen av när staten ska genomföra en konsulär katastrofinsats.⁹

Ett övervägande som alltid måste göras innan beslut om en katastrofinsats fattas är om det är praktiskt möjligt att genomföra insatsen. Säkerheten för *Snabbinsatsstyrkan (SNITS)* (se nedan avsnitt 9.4.1) respektive den myndighetsgemensamma *Stödstyrkan* (se nedan avsnitt 9.4.2) måste särskilt beaktas i sammanhanget och kan innebära att det inte är möjligt att skicka iväg någon svensk styrka. Även om säkerhetsläget inte är ett problem kan det finnas andra förhållanden som praktiskt påverkar en insats; det drabbade områdets infrastruktur kan t.ex. vara sådan att det inte är möjligt att genomföra en katastrofinsats.¹⁰

Omfattningen av en konsulär katastrofinsats

När det gäller omfattningen av en konsulär katastrofinsats anförs i förarbetena¹¹ att det inte är möjligt att i förväg ange vilka åtgärder som kommer att krävas vid en katastrofinsats, eftersom händelseförloppen vid kriser och katastrofer definitionsmässigt är oförut-

⁸ Prop. 2009/10:98 s. 23.

⁹ Se prop. 2009/10:98 s. 23 f.

¹⁰ Prop. 2009/10:98 s. 25.

¹¹ Prop. 2009/10: 98 s. 25 ff.

sägbara. Den centrala uppgiften vid de flesta katastrofinsatser antas komma att vara evakuering, vilket är skälet till att denna åtgärd nämns särskilt i lagtexten. Som utgångspunkt har en evakuering Sverige som slutlig destination. Det kan emellertid inte uteslutas att en evakuering i undantagsfall kan ske till någon annan plats, t.ex. ett grannland, om säkerhetsläget där medger en evakuering dit och de drabbade där kan få den hjälp de behöver.

I konsulära katastrofinsatslagens 2 § hänvisas till att det i katastrofmedicinska insatslagen finns bestämmelser om katastrofmedicin som en del av svenska insatser utomlands. I förarbetena anför¹² att behov av sjukvård kan komma att behöva tillgodoses inom ramen för en katastrofinsats. En katastrofmedicinsk insats kan således genomföras inom ramen för en konsulär katastrofinsats men också utan något sådant samband (se vidare avsnitt 9.3.2).

Ledning, m.m.

Vid *konsulära kriser* ansvarar Utrikesdepartementet för den operativa insatsen och samordningen av denna. Alla myndigheter som är involverade i en katastrofinsats ska alltså fatta egna och självständiga beslut om hur det egna stödet ska utformas och avges.

Regeringen har dock en möjlighet att i enskilda fall fatta beslut som uppdrar åt en myndighet att medverka i en insats. Utrikesdepartementet kommer därmed att ha ett ansvar för den övergripande samordningen av en insats.

Enligt 2 § förordningen (2008:553) om katastrofmedicin som en del av svenska insatser utomlands, är det Myndigheten för samhällsskydd och beredskap som fattar *beslut om att inleda eller avsluta katastrofmedicinska insatser*. Det gäller oavsett om en katastrofmedicinsk insats genomförs samtidigt som en konsulär katastrofinsats eller inte.

9.3.2 Katastrofmedicin som en del av svenska insatser utomlands

Den 1 september 2008 trädde lagen (2008:552) om katastrofmedicin som en del av svenska insatser utomlands (*katastrofmedicinska insatslagen*) i kraft. Genom lagen ges Sverige möjlighet att tillhandahålla

¹² Prop. 2009/10:98 s. 27 f.

hälso- och sjukvård vid insatser utomlands och med annat syfte än som bistånd till ett annat land.

Katastrofmedicinska insatser med stöd av lagen är tänkta att utgöra en *del av de samordnade svenska insatserna utomlands*. Som framgår av avsnitt 9.4.2 är det Myndigheten för Samhällsskydd och beredskap (MSB) som samordnar de samlade svenska insatserna och Socialstyrelsen som leder och samordnar den katastrofmedicinska delen av insatserna.

När kan en katastrofmedicinsk insats aktualiseras?

Som framgår av avsnitt 9.2 är *katastrofmedicinska insatslagen* ett av flera resultat av det omfattande utvecklingsarbete som inleddes efter flodvågskatastrofen i Sydostasien i december 2004. Även denna lag bygger, precis som konsulära katastrofinsatslagen, på den grundläggande principen att den enskilde, alltså både individer och företag, har ett primärt ansvar att skydda sitt liv och sin egendom och att vidta förebyggande åtgärder.

I konsulära katastrofinsatslagen finns ingen definition av begreppen *kris* eller *katastrof*. Som framgår av lagtexten ovan finns det heller *inte i katastrofmedicinska insatslagen någon definition av begreppen allvarlig olycka eller katastrof*. I förarbetena till katastrofmedicinska insatslagen¹³ anges att katastrofmedicinska insatser kan aktualiseras efter exempelvis *jordbävningar* och *andra naturkatastrofer, vålds- och terrorhandlingar* i form av t.ex. bombexplosioner på allmänna platser, *omfattande transportolyckor*, m.m.

Andra typer av händelser omfattar de s.k. *C-, B- och RN-områdena* (*kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära*), såsom utbrott av allvarliga smittsamma sjukdomar, medveten spridning av smittämnen, terrorhandlingar med användning av kemiska och radionukleära vapen samt olyckor med utsläpp av kemiska ämnen. Något behov av att i förordning eller på annat sätt närmare reglera vad som avses med allvarlig olycka eller katastrof ansågs inte föreligga. Enligt förarbetena¹⁴ omfattar lagen även den situationen att drabbade människor i behov av sjukvårdsinsatser har evakuerats från det land där olyckan eller katastrofen har inträffat till ett annat främmande land.

¹³ Prop. 2007/08:138 s. 22 f.

¹⁴ Prop. 2007/08:138 s. 42.

Hur begreppet *många människor* ska tolkas får avgöras från fall till fall.¹⁵

Först om en olycka inträffar eller en överhängande fara råder för att en olycka ska inträffa och den enskilde inte själv eller med anlitan av någon annan – t.ex. värdlandets hälso- och sjukvård och de resurser som tillhandahålls av exempelvis reseföretag, försäkringsbolag via SOS International, arbetsgivare med ansvar för utsänd personal samt insatsstyrkor från andra länder än Sverige – klarar av situationen är samhället skyldigt att ingripa.¹⁶ Först när dessa samlade resurser bedöms otillräckliga i förhållande till det akuta vårdbehovet ska katastrofmedicinska insatser komma ifråga. Avsikten är alltså att katastrofmedicinska insatser ska sättas in endast i *extrema undantagsfall*.

Vid insatser till stöd för utlandsmyndigheter och nödställda i en situation då många människor med hemvist i Sverige drabbas av en allvarlig olycka eller katastrof i utlandet, får ett landsting bedriva hälso- och sjukvård utomlands i syfte att minimera de fysiska och psykiska följdverkningarna av olyckan eller katastrofen (katastrofmedicinska insatser).

En grundläggande, outtalad, förutsättning för att katastrofmedicinska insatser ska sättas in utomlands är att det andra landet begärt hjälp eller på annat sätt samtyckt till de svenska insatserna. Om så inte sker kan några katastrofmedicinska insatser inte genomföras. Så kan heller inte ske om t.ex. säkerhetsläget på platsen är sådant att personal inte bedöms kunna sändas dit. Om det är krig eller råder krigshot i området bör eventuella sjukvårdsinsatser vara en uppgift för Försvarsmakten.

Genom att katastrofmedicinska insatser under vissa förutsättningar *får* genomföras tydliggörs att lagen ger en möjlighet, inte en skyldighet, för Sverige att genom landstingen genomföra katastrofmedicinska insatser i utlandet.

Ändamålet med lagen anges vara att ge Sverige möjlighet att tillhandahålla katastrofmedicin utomlands till människor med hemvist i Sverige inom ramen för den stödstyrka som leds av MSB. Stödstyrkan kan under vissa förutsättningar sättas in för att ge stöd åt svenska utlandsmyndigheter och nödställda personer med hemvist i Sverige.¹⁷

¹⁵ Prop. 2007/08:138 s. 42.

¹⁶ Prop. 2007/08:138 s. 7 f. och s. 25.

¹⁷ Prop. 2007/08:138 s. 20.

I förarbetena påpekas upprepade gånger att svenska katastrofmedicinska insatser inte ska tillhandahållas som bistånd.¹⁸ Möjlighet att ge bistånd i form av hälso- och sjukvård finns redan enligt andra regelverk. Beslut om katastrofmedicinska insatser ska därför fattas endast under de i 1 § angivna förutsättningarna och insatserna förutsätts vara avslutade när alla med hemvist i Sverige fått den hjälp de behöver. Det finns dock förståelse för att det kan vara svårt, eller till och med omöjligt, att på en katastrofplats avgöra var skadade människor har sitt hemvist. Ofta måste bedömningen dessutom göras under stor tidspress.

Omfattningen av en katastrofmedicinsk insats

I 2 § katastrofmedicinska insatslagen anges att med hälso- och sjukvård enligt denna lag avses detsamma som anges i 1 § första stycket hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL. Enligt detta lagrum avses med hälso- och sjukvård åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador, sjuktransporter samt att ta hand om avlidna. Tandvård omfattas däremot inte.

Hälso- och sjukvård handlar som regel om verksamhet som bedöms kräva medicinskt utbildad personal eller sådan personal i samarbete med annan personal. Att ta hand om avlidna är dock inte i första hand en sådan uppgift som hälso- och sjukvårdspersonalen kommer att behövas för vid en svensk insats i utlandet. Medicinsk kompetens för att ta hand om avlidna finns inom Rikskriminalpolisens (en avdelning inom Rikspolisstyrelsen) expertgrupp för identifiering (ID-kommissionen) (se vidare avsnitt 9.4.4).

Katastrofmedicinsk beredskap

Beredskap för katastrofmedicinska insatser ska, enligt 6 § katastrofmedicinska insatslagen, upprätthållas av *landstingen i Stockholms, Västra Götalands, Skåne, Östergötlands, Uppsala och Västerbottens län*. Dessa landsting har alltså en *skyldighet* att planera sin hälso- och sjukvård så att en beredskap för katastrofmedicinska insatser utomlands kan upprätthållas. Övriga landsting får upprätthålla sådan beredskap.

Enligt lagtexten får dock samtliga landsting möjlighet att bedriva katastrofmedicinska insatser utomlands. I förarbetena¹⁹ anför dock

¹⁸ Prop. 2007/08:138 s. 20, 23 och 43.

¹⁹ Prop. 2007/08:138 s. 34 f.

att ett landsting, för att kunna tillhandahålla sådana insatser, bör ha vidtagit vissa förberedande åtgärder och ha en *beredskap* för att med kort varsel kunna sända hälso- och sjukvårdspersonal utomlands. För att säkerställa en viss grundnivå när det gäller landstingens beredskap på området har vissa landsting genom lagen ålagts skyldighet att planera sin hälso- och sjukvård så att en beredskap för katastrofmedicinska insatser utomlands kan upprätthållas. Genom bestämmelsen ges landstingen rätt att upprätthålla beredskap för katastrofmedicinska insatser utomlands till förmån för människor utan anknytning till det egna området. Därigenom görs, på samma sätt som i 1 §, undantag från den s.k. lokaliseringsprincipen.

Beslut om katastrofmedicinska insatser

Enligt 4 § katastrofmedicinska insatslagen fattar regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer beslut om att inleda eller avsluta katastrofmedicinska insatser. Enligt 2 § förordningen (2008:553) om katastrofmedicinska insatser som en del av svenska insatser utomlands är det Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) som beslutanderätten har delegerats till.

Socialstyrelsen ska enligt 5 § katastrofmedicinska insatslagen, i nära samverkan med övriga berörda myndigheter, leda och samordna de katastrofmedicinska insatserna och får i övrigt besluta om hur landstingens resurser ska användas vid sådana insatser.

Socialstyrelsens uppgifter utomlands inbegriper inte något ansvar i egenskap av vårdgivare eller verksamhetschef. Avsikten är att den direkta ledningen av katastrofmedicinska insatser på plats i utlandet ska ske på samma sätt som om det hade varit en insats i Sverige. En sjukvårdsledning, bestående av personal ur de deltagande landstingen, leder och samordnar verksamheterna i skadeområdet, vid sjuktransporter och på vårdenheter. Sjukvårdsledningen ska, inom ramen för den myndighetsgemensamma stödstyrkan, samverka med andra myndigheter och organisationer som deltar i den totala insatsen. Det yttersta ansvaret för insatser ligger på utlandsmyndigheten i det aktuella landet och övriga myndigheters uppgift är att vara ett stöd för utlandsmyndigheten samt att förstärka förmågan att bistå de drabbade. Deltagande myndigheter och organisationer har dock både ett operativt ansvar och ett ledningsansvar inom sina respektive sakområden.

9.4 Nationella aktörer vid kris- och katastrofinsatser

9.4.1 Regeringen, m.m.

Regeringen är ansvarig för krishantering på nationell nivå. Regeringens ansvar gäller i första hand strategiska frågor. Ansvar för ledning och samordning av det rent praktiska arbetet ligger på berörda myndigheter.

Regeringskansliet

Regeringskansliet stödjer regeringen i det arbetet med krishantering på nationell och internationell nivå. Vid kriser hanterar departementen sakfrågor inom sina respektive ansvarsområden. Kansliet för krishantering i Statsrådsberedningen utvecklar och samordnar Regeringskansliets krishantering och ger stöd till departementen.

Varje departement ska ha en krishanteringsplan och en krishanteringsorganisation. Det ska finnas en utsedd krisledningsgrupp som har övat. Departementen ska ha hög tillgänglighet och därför ha en tjänsteman i beredskap.

Vid en kris ska departementen kunna ta emot och vidarebefordra larm, larma berörda inom den egna organisationen, kalla in personal för tjänstgöring, kontakta och samverka med myndigheter inom departementets ansvarsområde.

Utrikesdepartementet (UD)

Inom utrikesförvaltningen har under de senaste åren pågått ett omfattande utvecklingsarbete för att stärka såväl den samlade krisberedskapen som den konsulära verksamheten.

UD:s krisberedskap

UD:s konsulära krisberedskap handläggs av en särskild grupp för konsulära beredskapsfrågor i UD. Gruppen ingår i UD:s konsulära och civilrättsliga enhet. I händelse av kris finns resursförstärkningar i form av en stående *konsulär beredskapsstyrka* (se nedan) och en *snabbinsatsstyrka* (se nedan). UD:s jourverksamhet säkerställer att larm- och beslutsfunktioner ständigt är bemannade. Även samtliga utlandsmyndigheter har en beredskapsplanering.

Grupp för konsulära beredskapsfrågor

Gruppen för konsulära beredskapsfrågor har till huvuduppgift att utveckla och upprätthålla UD:s förmåga att hantera kriser på det konsulära området. Gruppen arbetar bland annat med omvärldsbevakning och hotbilda-bedömning, reserekommendationer, kartläggning av reseströmmar, beredskapsplanering, krisutrustning och krislogistik.

Konsulär beredskapsstyrka

Den konsulära beredskapsstyrkan består av cirka 30 medarbetare från UD, som står i ständig beredskap att med kort varsel förstärka den konsulära enhetens krisorganisation.

UD:s snabbinsatsstyrka (SNITS)

Inom utrikesdepartementet finns en snabbinsatsstyrka (SNITS) organiserad, till vilken cirka 50 UD-medarbetare har rekryterats och utbildats. Syftet är att SNITS bland annat ska samarbeta med stödstyrkan i krisområdet vid allvarliga konsulära kriser utomlands. SNITS kan även förstärka den svenska närvaron i ett land där diplomatisk representation saknas. Storleken och sammansättningen på den grupp som sänds ut anpassas efter situationen. I insatsstyrkan ingår konsulära tjänstemän, men även tjänstemän ansvariga för kommunikations- och IT-frågor.

Konsulära stödjepunkter

Ett tjugotal utlandsmyndigheter (ambassader och konsulat) har utsetts till så kallade konsulära stödjepunkter. Syftet är att tjänstemän från dessa ambassader snabbt ska kunna sättas in vid kriser i regionen som de är verksamma i.

Övningar och utbildning av personal

UD genomför löpande utbildningar och övningar för de tjänstemän som ingår i den konsulära beredskapen. Dessa omfattar såväl konsulär handläggning och krishantering som arbetsledning, ledarskap, säkerhet och logistik. UD:s snabbinsatsstyrka samövas med MSB:s stödstyrka. Stödjepunkterna utbildas och övas genom ett särskilt samarbete med MSB. Övriga utlandsmyndigheter genomför också krisövningar.

Utlandsmyndigheterna

Utlandsmyndigheternas beredskapsplanering omfattar numera alla slags krissituationer, på samma sätt som gäller vid statliga myndigheter och kommuner i Sverige. Vid konsulära krissituationer som inte kan hanteras inom en utlandsmyndighets ordinarie organisation kan snabbinsatsstyrkan (SNITS) sändas ut för att bistå utlandsmyndigheten.

9.4.2 Centrala myndigheter

I detta avsnitt lämnas en översiktlig redogörelse för centrala myndigheter och andra aktörer som bedriver verksamhet inom ramen för lagen (2010:813) om konsulära katastrofinsatser (*konsulära katastrofinsatslagen*) och lagen (2008:552) om katastrofmedicin som en del av svenska insatser utomlands (*katastrofmedicinska insatslagen*).

Stödstyrkan

Son ovan angetts är Myndigheten för Samhällsskydd och beredskap (MSB) central förvaltningsmyndighet för bl.a. frågor om räddningstjänst samt kris-, olycks- och skadeförebyggande åtgärder. Myndigheten deltar i det internationella samarbetet inom bl.a. räddningstjänstarbetet och har en beredskap för insatser när katastrofer inträffar utomlands. MSB har uppdraget att kunna medverka med insatser i Sveriges internationella humanitära verksamhet och får delta i räddnings- och katastrofinsatser vid katastrofer i andra länder som fordrar omedelbara åtgärder.

MSB ska även, i samverkan med andra berörda myndigheter och organisationer, förbereda så att myndigheten, i en situation då många svenska medborgare eller personer med hemvist i Sverige drabbas av en allvarlig olycka eller katastrof utanför Sverige, med kort varsel i ett inledande skede kan stödja utlandsmyndigheter och de nödställda.

Inom ramen för det samverkansarbete som uppdraget innebär har berörda myndigheter och organisationer bildat en gemensam *Stödstyrka*. Syftet med denna är att under vissa förutsättningar snabbt kunna ge stöd utomlands åt svenska utlandsmyndigheter och nödställda personer med hemvist i Sverige.

Stödstyrkan är flexibel och sätts samman utifrån de behov som finns när en kris eller katastrof inträffar, t.ex. vid naturkatastrofer, stora olyckor, terrordåd, smittsamma sjukdomar eller politiska oroligheter.

Organisation

I stödstyrkan ingår omkring 250 personer med den särskilda kompetens som krävs för dessa insatser. I stödstyrkan ingår personal från:

- MSB
- Socialstyrelsen
- Rikskriminalpolisen
- Svenska Kyrkan
- Röda Korset
- Rädda Barnen

Stödstyrkan består av en *bedömningsenhet* och *stödenheter* (förstärkningsresurser).

Bedömningsenheten kan lämna Sverige inom sex timmar efter beslut om insats. Enheten kan, innan beslut om en svensk kris- eller katastrofinsats fattas, göra en första analys av hur behovet av hjälp ser ut innan övriga inom stödstyrkan skickas i väg. Om det redan från början står klart att det föreligger behov av en insats kan stödstyrkan, dvs. både bedömningsenhet och stödenhet, sändas ut direkt.

Stödstyrkans uppgifter

Stödstyrkans uppgifter är dels att samordna den gemensamma insatsen, dels att bistå med en tidig bedömning av behovet av ytterligare stöd från Sverige och i samband därmed planera för förstärkning, kommunicera lägesbild, genomföra rekognoseringar samt att hjälpa drabbade med information, krisstöd och basal sjukvård (första hjälpen).

Dessutom håller stödstyrkan tät kontakt med den svenska utlandsmyndigheten i värdlandet samt har kontakter med lokala myndigheter och utverkar nödvändiga tillstånd för insatsen.

Stödstyrkan bygger på samordning genom samverkan där MSB har samordningsansvaret för medverkande myndigheter och organisationer.

Socialstyrelsen ansvarar för de medicinska delarna i stödstyrkan (se nedan) och Rikspolisstyrelsen för de polisiära delarna (se nedan).

Ambitionen är att bedömningsenheten, eller stödstyrkan för det fall bedömningsenheten inte sänds iväg först för att göra en analys av hjälpbehovet, ska kunna lämna Sverige samtidigt och samordnat med UD:s snabbinsatsstyrka.

Ledning m.m.

MSB fattar på begäran av UD, som kan ha fått en begäran från en utlandsmyndighet, beslut om att aktivera stödstyrkan. Beslutet föregås av kontakter med övriga berörda myndigheter och organisationer. Dessa fattar själva beslut om att medverka i en insats och hur stödet ska ske och i vilken omfattning. Beslutet har vidare föregåtts av att regeringen (UD) har försäkrat sig om att det tänkta värdlandet accepterar att Sverige sänder t.ex. medicinsk personal och under vilka förutsättningar detta accepteras.

Det är även MSB som fattar beslut om att avsluta en insats.

Det är den svenska utlandsmyndigheten i värdlandet som har det övergripande totala ansvaret för en insats som görs utomlands med stödstyrkan. Övriga myndigheters uppgift är att vara ett stöd för utlandsmyndigheten, vilket i regel innebär att myndigheterna tar ett operativt ansvar och ett ledningsansvar inom sina respektive sakområden.

Olika uppdrag, olika insatser samtidigt

Vid en stor katastrof utomlands har MSB också möjlighet att genomföra hjälpinsatser till det drabbade landet på uppdrag av olika organ inom FN, EU med flera.

Socialstyrelsens bedömningsenhet

Socialstyrelsen är en myndighet för verksamhet som rör hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet, tandvård, hälsoskydd, smittskydd, socialtjänst, stöd och service till vissa funktionshindrade samt frågor om alkohol och missbruksmedel.

Enligt 8 § punkten 7 förordning (2009:1243) med instruktion för Socialstyrelsen ska myndigheten bland annat upprätthålla en katastrofmedicinsk beredskap.

Enligt 5 § katastrofmedicinska insatslagen ansvarar Socialstyrelsen för att *leda och samordna de medicinska insatserna i samband med en katastrofmedicinsk insats utomlands*. Myndigheten får dessutom besluta om hur landstingens resurser ska användas vid sådana insatser.

Enligt 3 § förordningen (2008:553) om katastrofmedicin som en del av svenska insatser utomlands ska Socialstyrelsen, i nära samverkan med övriga berörda myndigheter och organisationer, göra sådana förberedelser att styrelsen inom sitt område, i en situation då många människor med hemvist i Sverige drabbas av en allvarlig olycka eller katastrof utomlands, med kort varsel kan stödja utlandsmyndigheter och nödställda.

Medicinsk expertgrupp för behovsbedömning

För att fullgöra bl.a. här aktuella uppgifter har Socialstyrelsen till sig knutit en *medicinsk expertgrupp för behovsbedömning* (denna grupp ska inte sammanblandas med den bedömningsenhet som ingår i stödstyrkan men kan, som framgår nedan, samverka med denna).

Expertgruppen består av cirka tio läkare som ska kunna rycka ut vid olika typer av situationer, från olyckshändelser med ett stort antal traumafall till händelser där kemiska, biologiska och radionukleära ämnen ingår i händelseförloppet. Gruppens uppgift är att bistå Socialstyrelsen med bedömning av hjälpbehovet i form av medicinska insatser och krisstöd i samband med allvarliga olyckor

och katastrofer, dvs. att ge myndigheten kompletterande beslutsunderlag.

Medlemmarna ur den medicinska expertgruppen kan även komplettera den myndighetsgemensamma stödstyrkan.

Uppgifter

Socialstyrelsens ansvar inom stödstyrkan är att leda och samordna de medicinska delarna av insatserna utomlands. Myndigheten förvaltar också, tillsammans med Rikskriminalpolisen och MSB, styrkans personal och materiel. En tredje viktig uppgift är genomförandet av årligt återkommande utbildningar och övningar av personal och organisation, ofta i samverkan med UD.

En av *bedömningsenhetens* främsta uppgifter är att på plats bistå med en tidig bedömning av behovet av ytterligare stöd från Sverige. Det är viktigt att notera att den primära uppgiften för den hälso- och sjukvårdspersonal som representerar Socialstyrelsen i stödstyrkans bedömningsenhet är att vara experter och inte att vårda enskilda patienter.

När beslut om att aktivera stödstyrkan har fattats kontakter Socialstyrelsens tjänsteman i beredskap (TiB), genom styrelsens krisledningsorganisation, TiB i det eller de landsting/regioner där det finns personal som är utbildad för att kunna ingå i stödstyrkan och som har den kompetens som behövs för den aktuella insatsen. Denna/dessa TiB kontakter därefter sina krisberedskapssamordnare vilka i sin tur tar kontakt med den personal som ingår i de för stödstyrkan bildade sjukvårdsgrupperna. Personerna ifråga har tolv timmars inställetid.

Personal

Socialstyrelsens utgångspunkt för urvalet av den personal som behövs vid en insats är framför allt vilken typ av händelse det är fråga om och vilken specifik kompetens som därför behövs, vilken internationell erfarenhet tänkbara personer har samt vilka personer som är tillgängliga (tidigt eller senare) och hur lång tid ordinarie arbetsgivare kan avvara dem (kortare eller längre tid).

När Socialstyrelsen ska bemanna sin del av den myndighetsgemensamma stödstyrkan sker detta ibland med sådana personer

som normalt ingår i styrelsens medicinska expertgrupp för behovsbedömning. När aktuella personer kallas in för att stödja Socialstyrelsen eller för myndighetens räkning komplettera stödstyrkan är de knutna till Socialstyrelsen genom en tillfällig anställning. Detta innebär bl.a. att Socialstyrelsen har ett arbetsgivaransvar för personerna.

Som framgår ovan är den primära uppgiften för denna personal och övrig personal i bedömningsenheten att genom sina expertkunskaper bistå den svenska utlandsmyndigheten och inte att bedriva vård. Det händer dock att personalen, i takt med att behovet av bedömningsenhetens inledande expertstöd minskar, stannar kvar på insatsplatsen och deltar i det praktiska insatsarbetet. I detta sammanhang är det inte ovanligt att aktuell personal även utför sådana uppgifter som kan hänföras till hälso- och sjukvård.

I förarbetena till katastrofmedicinska insatslagen anförts explicit att Socialstyrelsen inte har något vårdgivaransvar och inte heller något arbetsgivaransvar för den hälso- och sjukvårdspersonal som deltar i insatser i utlandet, med stöd av den aktuella lagen. I stället är det de landsting som bidrar med hälso- och sjukvårdspersonal som i egenskap av sjukvårdshuvudmän och vårdgivare har ett sedvanligt arbetsgivaransvar för den personal som de ställt till förfogande för insatser utomlands.²⁰

9.4.3 Svenska Nationella Ambulansflyget (SNAM)

Ökat behov av avancerad sjukvård i luften

Före flodvågskatastrofen i Sydostasien hade diskoteksbranden i Göteborg 1998 påvisat behovet av att vid allvarliga händelser i fredstid kunna genomföra massevakueringar och flygtransporter med en mer avancerad sjukvård än vad man förmådde vid denna tidpunkt. Mot denna bakgrund startades den 1 juli 2001 det s.k. SNAM (Svenska Nationella Ambulansflygplanet)-projektet under ledning av Luftfartsverket. Målet med projektet var att etablera en organisation som inom sex timmar efter ett larm kan leverera flygplan försedda med full intensivvårdsutrustning. Enligt projektbeskrivningen skulle flygplanen då vara redo för avfärd, bemannade med sjukvårdspersonal som kan hantera sex intensivvårdsbårar, sex patienter på vanliga bårar och 20 lättare skadade personer eller anhöriga.

²⁰ Prop. 2007/08:138 s. 31.

Projektet, som finansierades med krisberedskapsmedel, genomfördes i samarbete med Socialstyrelsen, Västerbottens läns landsting (VLL) och SAS Sverige AB (SAS).

Uppgifter

SNAM är en nationell resurs som kan användas vid händelser där samhällets ordinarie resurser för sjuktransport inte är tillräckliga.²¹ Den kan även användas internationellt, nämligen för att bistå vid hemtagning av personer som drabbats av olycka eller katastrof utomlands – den kan då användas i såväl civila som militära sammanhang.

Enligt regeringens regleringsbrev för MSB avseende verksamhetsåret 2014 ska myndigheten upprätthålla en beredskap för att, i samråd med Socialstyrelsen, besluta om och genomföra luftburna sjuktransporter med SNAM i följande situationer:

- nationellt vid händelser där samhällets ordinarie resurser för sjuktransporter inte är tillräckliga samt
- internationellt för att bistå vid evakuering av personer som drabbats av katastrofer utomlands, vid civil och militär krishantering samt vid humanitära insatser.

Enligt regleringsbrevet får MSB besluta om insatser med SNAM endast under förutsättning att dessa finansieras av annan än myndigheten. Innan myndigheten fattar beslut om en insats ska myndigheten informera Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) om de åtgärder som myndigheten avser att vidta.

Organisation

SNAM är operativt sedan år 2005. Sverige har därmed en nationell resurs i form av ett ambulansflygplan, en Boeing 737-800 med möjlighet till avancerad sjukvård ombord och som kan användas vid större olyckor, katastrofer eller terroristattacker för att transportera sjuka och skadade. Det aktuella konceptet går numera under beteckningen SNAM1. Från år 2012 har kapaciteten ökat till två ambulansflygplan. SNAM-planen har, till följd av den syrgasmängd som kan transporteras med planen, en aktionsradie på 3 000 km utan stopp, räknat

²¹ Källa: MSB:s presentation av SNAM.

från Arlanda flygplats. Det betyder i princip att inom Europa kan man flyga direkt men till en mer avlägsen destination måste en mellanlandning göras.

SNAM är ett system som består av olika moduler, såsom flygplan, utrustning och medicinsk personal. Modulerna kan användas separat, i olika kombinationer eller som en helhet.

Personal

Ombord på flygplanet finns, förutom flygpersonalen (två piloter, tre kabinpersonal, en flygtekniker och en s.k. turn around coordinator (logistiker), en insatskoordinator från MSB, åtta läkare (varav en är medicinskt ledningsansvarig) elva sjuksköterskor och en medicin-tekniker, dvs. totalt 28 personer.

Bemanningen baseras på frivillighet i kombination med överrekrytering, vilket innebär att man inte har ett kostsamt jourssystem för sjukvårdspersonalen. Systemet är dessutom unikt på så sätt att det förutsätter att flygplanet inte i någon del får vara modifierat; därigenom blir urvalet av möjliga flygplan att använda vid en insats större, vilket avsevärt ökar beredskapen.

SNAM – berörda aktörer

De aktörer som i dagsläget ansvarar för SNAM är alltså MSB, som beslutar om och leder insatser. Samråd sker före en insats med Socialstyrelsen, som har ett övergripande medicinskt ansvar vari bl.a. ingår att, i samråd med regionala katastrofmedicinska ledningar (RKML), samordna placeringen av omhändertagna patienter när dessa transporterats till Sverige.

Västerbottens Läns Landsting (VLL) är, av Socialstyrelsen, utpekad vårdgivare. Skälet härtill är att VLL har en väl utbyggd flygambulansvård och omfattande erfarenhet av sådan verksamhet. Vid Norrlands Universitetssjukhus i Umeå är dessutom många specialiteter inom det katastrofmedicinska området representerade. Eftersom VLL har vårdgivaransvaret är det endast detta landstings medicinska personal som får ta hand om, dvs. komma i fysisk kontakt med och vårda, de i samband med en insats omhändertagna patienterna.

Slutligen är SAS, genom upphandling, ansvarig flygoperatör och det är ordinarie SAS-besättning som ska flyga.

VLL har vårdgivaransvaret för omhändertagna patienter. VLL har också det medicinska ansvaret för personalen ombord på SNAM-planet. VLL utbildar, i samarbete med Socialstyrelsen, den medicinska personal som ska kunna delta i SNAM-insatser. Den medicinska personalen utgör den övervägande delen av besättningen ombord på flygplanet.

VLL:s personalpool omfattar totalt 125 personer (47 läkare, 72 sjuksköterskor och 6 medicintekniker), som rekryterats från hela landet. Denna personals ordinarie verksamhet är akutsjukvård och flygambulans-/helikoptertjänst. Alla är specialutbildade i flygmedicin och i hur utrustningen ombord på SNAM-planet fungerar.

MSB ansvarar för rekrytering och utbildning av insatskoordinatorer. Myndigheten har totalt tio medarbetare som utbildats för denna funktion.

Arbetsgivaransvaret för den personal som deltar i en SNAM-insats åvilar varje myndighet och organisation som ställer personal till förfogande, dvs. VLL, MSB och SAS.

Beslut om SNAM-insats

SNAM kan initieras när en stor olycka eller katastrof inträffat och det därför är aktuellt att evakuera skadade eller sjuka. Samtliga inblandade myndigheter har personal i ständig beredskap, s.k. tjänsteman i beredskap (TiB), dygnet runt, årets alla dagar för att handlägga förfrågningar om en insats. Syftet är att dessa tjänstemän på kortast möjliga tid ska kartlägga möjligheter och begränsningar för att genomföra en insats samt ta fram det underlag som krävs för ett beslut om insats. Det är MSB som leder detta arbete. Inför ett beslut om en eventuell insats har myndigheten kontakt med sin huvudman, Försvarsdepartementet och samråder med Socialstyrelsen. MSB tar även, genom en s.k. early warning, kontakt med SAS och VLL som lämnar skriftligt svar. Det är i sammanhanget viktigt att notera att SAS av säkerhetsskäl kan avböja att flyga. Således tar bolaget vid sitt beslut hänsyn till bl.a. den omständigheten att både flygplan och personal är civila och att varumärket SAS måste skyddas. Denna "vetorätt" kan alltså vara en begränsning för att genomföra ett uppdrag. Om det är möjligt och anses önskvärt att genomföra en insats skickas en offert till beställaren. När offerten har accepterats, och finansiering därmed är garanterad, fattar MSB beslut om insatsen samtidigt som signal om insatsstart ges till SAS och VLL.

Insatser med SNAM

Evakuering efter tsunamin i Sydostasien år 2004

Under uppbyggnaden av SNAM användes, i samband med flodvågs-katastrofen i Sydostasien i december 2004, kompetenser ur projektet för att genomföra sjuktransporter från Thailand. Transporterna genomfördes därför med två reguljära flygplan av typen MD80. Sjukvårdspersonal från SNAM-projektet kunde med kort varsel sättas in för att bemanna de två flygplanen.

Totalt transporterades 67 bårpatienter, 36 sittande patienter och 46 anhöriga hem till Sverige. Dessutom användes SNAM-personal för att koordinera hemtagandet av ytterligare ca 150 andra skadade svenskar.

Evakuering i samband med Libanonkrisen år 2006

I samband med Libanonkrisen år 2006 förstärktes evakueringsflygen med sjukvårdspersonal från SNAM-systemet. Mellan den 16 juli och den 16 augusti evakuerades över 8 400 svenskar och andra personer bosatta i Sverige från Libanon. Insatsen är den största svenska evakueringen i modern tid. Utrikesdepartementet chartrade 53 flygtransporter, tre fartyg för trafik mellan Beirut och Larnaca/Limassol/Mersin samt ett femtontal bussar för transporter till Syrien.

Sjukvårdspersonal från SNAM bemannade 24 av de 53 flygplanen. Dessutom följde annan sjukvårdspersonal med i ytterligare ett tiotal flygplan. Denna personal kom från dels Region Skåne, dels Räddningsverkets stödstyrka.

Den flygmedicinska insatsen leddes från Arlanda flygplats av VLL genom Norrlands Universitetssjukhus i Umeå.

Evakuering i samband med terrorattentaten i Bombay år 2008

I slutet av november 2008 användes SNAM för första gången i full skala. Insatsen gjordes på begäran av EU. Insatsen kom att omfatta transport av andra länders medborgare.

Förfrågningar om SNAM-insatser

Under 2011 har MSB via International SOS (som inte ska förväxlas med SOS International), Paris, fått tre förfrågningar om SNAM-insatser. Dessa har avsett evakuering av FN-personal från Nigeria, repatriering av kinesiska medborgare som skadats i en bussolycka samt evakuering från Libyen. International SOS skulle stå för finansieringen av insatserna. Av olika orsaker blev det aldrig aktuellt att genomföra någon av dessa insatser. Även andra utländska kommersiella aktörer har efterfrågat SNAM resursen.

Under den tid som MSB varit huvudman för SNAM har resursen inte efterfrågats av någon svensk aktör, annan stat eller internationell organisation. I detta sammanhang bör påpekas att en SNAM-insats endast görs på förfrågan och under förutsättning att den är finansierad. Vid insatser utomlands tas inga andra länders medborgare än de som omfattas av uppdraget om hand för medicinsk evakuering.

9.4.4 Polisens ID-kommission

Till polisens uppgifter hör att identifiera personer som omkommit till följd av större olyckshändelser, naturkatastrofer eller andra händelser av större omfattning.

Enligt förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen får myndigheten leda sådan polisverksamhet som föranleds av händelser utomlands där kravet på nationell enhetlighet är särskilt framträdande.

I förordningen (1988:530) om expertgrupp för identifiering vid katastroffall (id-kommissionen) finns bestämmelser om expertgruppens organisation och verksamhet. Som ett komplement till expertgruppen finns en organisation för identifiering av omkomna inom landet i sådana fall där uppgiften är särskilt omfattande.²²

I Sverige finns fyra regionala id-lag som utför identifieringsarbete inom sitt geografiska område, både vid större händelser med fler omkomna och enstaka dödsfall när det måste fastställas vem den omkomna är. Id-lagen finns i Umeå, Stockholm, Göteborg och Malmö och består av kriminaltekniker, rättsläkare, rättsodontologer med flera.

²² RPSFS 2012:28 FAP 201-4.

Hos Rikskriminalpolisen finns en hemmakommission som samordnar arbetet nationellt.

Vid en katastrof med många omkomna svenskar utomlands kan Rikskriminalpolisen skicka ut en expertgrupp (id-kommissionen) för att identifiera de omkomna svenskarna på plats. Beslutet om att skicka ut id-kommissionen fattas av Rikspolisstyrelsen i samråd med regeringskansliet och Rättsmedicinalverket. Vilka som ingår i id-kommissionen bestäms vid varje tillfälle beroende på vilken typ av specialister som behövs för just det uppdraget.

10 Veteranpolitiken – uppföljning och utvärdering

Utredningens bedömning:

- Veteransoldatpolitiken har till övervägande delen genomförts i enlighet med riksdagens och regeringens styrdokument och beslut.

Utredningens förslag:

- Statsmakten måste vidta åtgärder för att öka kunskapen i hela det svenska samhället om fredsfrämjande insatser och andra internationella insatser.
- Försvarsmakten ska säkerställa att nya forskningsresultat beaktas vid rekrytering och insatsfrekvens.
- Försvarsmakten ska vidta åtgärder och säkerställa att myndighetens organisation möter kraven på stöd och uppföljningsansvar.
- Försvarsmakten ska öka ansträngningarna att uppnå en effektiv samverkan med berörda aktörer i syfte att säkerställa att skadad personal erhåller erforderlig vård och stöd.
- Försvarsmakten ska öka ansträngningarna att sprida information om meritvärdet av tjänstgöring i internationella insatser.
- Försvarsmakten ska fortsätta att utveckla samverkan med frivilliga organisationer, bl.a. veteran- och anhörigorganisationer.
- Försvarsmakten ska aktivt verka för att veteransoldater, som tjänstgjort innan 2008, och deras anhöriga i ökad utsträckning informeras om veteranpolitiken, till exempel veterandagen den 29 maj.
- Försvarsmakten ska föra officiell veteranstatistik.

10.1 Inledning

Som tidigare nämnts redovisade regeringen våren 2010 en samlad veteransoldatpolitik genom propositionen *Modern personalförsörjning för ett användbart försvar*¹. I propositionen anger regeringen att veteransoldatpolitiken utgår från en helhetssyn på ansvaret för personalen före, under och efter internationella militära insatser.

En grundläggande del i veteransoldatpolitiken är lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser, som den 1 januari 2011 ersatte lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten. Den nya lagen innebär bl.a. att omhändertagandet av personalen vid internationella militära insatser har stärkts.

I direktiven till utredningen anges att genom regeringens uppdrag till berörda myndigheter i juni 2010 och myndigheternas återredovisningar våren 2011 har veteransoldatpolitiken börjat genomföras och även att en stor del av detta arbete numera är slutfört. Samtidigt har under arbetet nya frågeställningar identifierats av bland annat Försvarsmakten och de berörda organisationerna. Genomförandet av veteransoldatpolitiken bör därför följas upp, utvärderas och vid behov utvecklas vidare.

Enligt direktiven ska utredningen med utgångspunkt ibland annat myndigheternas redovisningar följa upp och utvärdera Försvarsmaktens och andra myndigheters genomförande av veteransoldatpolitiken, följa upp det fortsatta genomförandet av veteransoldatpolitiken, analysera särskilda veteransoldatfrågor där det finns anledning att ytterligare fördjupa arbetet, och om det finns behov, redovisa förslag om en ytterligare utveckling av veteransoldatpolitiken.

I direktiven anges att i uppdraget ingår dock inte att se över lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser, eftersom lagen trädde i kraft den 1 januari 2011 och har tillämpats endast en förhållandevis kort tid.

Utredningen har i denna del av uppdraget ställts inför vissa komplexa metod- och avgränsningsfrågor.

Utredningen har tagit fasta på och haft som grundläggande utgångspunkt för det fortsatta utredningsarbetet att den samlade veteranpolitiken, där veteransoldatpolitiken är en del, ska utgå från en helhetssyn där hela samhället och dess olika aktörer har ett ansvar för genomförandet. I linje med detta synsätt har utredningen haft som inriktning att en samlad och utvecklad veteranpolitik som inne-

¹ Prop. 2008/09:160.

fattar även civila veteraner bör bygga på samma principiella utgångspunkter och beståndsdelar som den nyligen antagna veteransoldatlagstiftningen om det inte framkommer skäl att i ett eller flera avseenden söka en annan lösning på motsvarande frågeställningar som låg till grund för den lagstiftningen.

En naturlig utgångspunkt i detta arbete är då att resultatet av uppföljningen och utvärderingen av veteransoldatpolitiken bör ligga till grund för och påverka utredningens ställningstagande i frågan om veteranperspektivet bör utvidgas och omfatta personal från andra samhällssektorer än det militära försvaret.

Som framgår ovan är en grundläggande del i veteransoldatpolitiken införandet av lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser, som trädde ikraft den 1 januari 2011. Utredningen har gjort bedömningen att erfarenheterna hittills av tillämpningen av denna lagstiftning – med de utgångspunkter som utredningen anser måste ligga till grund för det fortsatta utredningsarbetet – bör följas upp och i viss utsträckning utvärderas för att ge utredningen ett tillräckligt och tillförlitligt underlag för analys och överväganden i frågan hur veteranpolitiken kan utvecklas. Utredningen kommer däremot inte – i enlighet med direktiven – att lämna några förslag på förändring av denna lagstiftning, även om resultatet av uppföljningen och utvärderingen skulle indikera att det finns skäl att överväga en justering av lagstiftningen i ett eller flera hänseenden.

Utredningen har också kunnat konstatera att utredningsarbetet med att följa upp och utvärdera veteransoldatpolitiken förutsätter – förutom det underlag som anges i direktiven – att berörda myndigheter, landsting, kommuner och andra aktörer biträder utredningen med redogörelse för vissa faktauppgifter, bedömningar och gjorda erfarenheter. Utredningen har därför i detta syfte berett berörda aktörer att dels lämna skriftliga underlag och dels i samband med utredningens hearing hösten 2013 lämna muntliga synpunkter och uppgifter.

Utredningen har i inledningen av det fortsatta utredningsarbetet även ställt inför val av olika uppföljnings- och utvärderingsmetoder av veteransoldatpolitiken, då tillgängligheten till uppgifter och data från berörda aktörer – av olika skäl – är begränsad.

Utredningen har tagit del av omfattande litteratur på området och även Ekonomistyrningsverkets råd och anvisningar för uppföljning – och utvärdering av statliga myndigheters verksamhet.

Utredningen lämnar inledningsvis en översiktlig redogörelse för förutsättningar och val av metod för uppföljning – och utvärdering av veteransoldatpolitiken. Därefter redogörs för resultaten av uppföljningen och utvärderingen. Avslutningsvis redogörs för utredningens överväganden och förslag om en ytterligare utveckling av veteransoldatpolitiken.

10.2 Metod för uppföljning och utvärdering

Målet med en utvärdering är att den ska kunna användas som beslutsunderlag. En utvärdering utgår i regel från en eller flera specifika frågor, varefter den metod väljs som i det aktuella fallet är den mest lämpliga för att besvara frågeställningen. Att ange en generell utvärderingsmetod som alltid bör användas är därför inte lämpligt eller realistiskt. Det finns däremot allmänna utgångspunkter som bör beaktas för att utvärderingar ska bli tillförlitliga och användbara².

En utvärdering kan ske vid olika tidpunkter i en åtgärdsprocess, dvs. *före* åtgärdens start, *under* tiden åtgärden genomförs eller *efter* avslutad åtgärd.

En *förhandsutvärdering* utförs vid planeringen av åtgärden och fram tills dessa att åtgärden börjar. Eftersom utredningens uppdrag i denna del avser åtgärder som är under genomförande, och i vissa fall, även avslutats, behandlas inte förhandsutvärdering ytterligare.

Efterhandsutvärderingar är ett samlingsnamn på de utvärderingar som utförs efter att åtgärden *påbörjats*. En efterhandsutvärdering kan genomföras både efter att åtgärden startat eller efter att åtgärden har avslutats. I de fall då en åtgärd genomförs på försök under en relativt kort tidsperiod är det ofta rimligt att inte förvänta sig några resultat förrän försöket har slutförts. Att utvärdera åtgärder som inte har något slutdatum kan i vissa fall också vara svårt. Om åtgärden antas ge omedelbara och hållbara resultat kan mätningar göras i direkt anslutning till åtgärdens avslut. Till exempel om syftet är att öka den formella kunskapen inom något område, så kommer de kunskaper som förvärvats genom åtgärden troligen att vara desamma på kort och lång sikt.

En utvärdering kan även göras under tiden som åtgärden genomförs, dvs. under programperioden. En sådan utvärdering kan ge större möjligheter att styra och påverka inriktning och genomförande av den aktuella åtgärden och innebär därmed att det rör sig

² Evert Vedung *Utvärdering i politik och förvaltning* 2009

om en mer efterfrågestyrd utvärdering. Ett viktigt syfte med utvärderingen är därför att möjliggöra återkopplingar relativt tidigt i processen. För många åtgärder är det emellertid så att mätbara resultat uppkommer först efter en tid. Det kan även vara viktigt att studera utfall vid flera tillfällen för att se hur hållbara resultaten av åtgärden är. Det kan till exempel vara lämpligt att göra en första eftermätning som mäter kortsiktiga effekter, och sedan en andra eftermätning som mäter mer långsiktiga effekter.

Genomförandevärdering och/eller utfallsutvärderingar

Utvärderingar kan genomföras i form av *genomförandevärderingar* och/eller *utfallsutvärderingar*.

Genomförandevärdering

Vid en genomförandevärdering studeras besluts- och genomförandeprocesserna. Ett av syftena med en genomförandevärdering är att få kunskap om hur utfallet av den aktuella åtgärden kan ha påverkats av planeringen och de grundläggande beslutsprocesserna och av själva genomförandet. Genomförandevärderingar studerar således besluts- och genomförandeprocesserna *i sig själva* medan utfallsutvärderingar studerar *resultatet* av åtgärdena. Dessa båda typer av utvärderingar kan kombineras då en genomförandevärdering kan bidra till att förklara varför ett observerat utfall av en åtgärd har blivit som det blivit. Om målen inte är uppfyllda, kan genomförandevärderingen ge förklaring till varför de inte blev det samt eventuellt ge underlag för förslag på förbättringar.

Utfallsutvärderingar

Utfallsutvärderingar kan utgöras av *målvärderingar*, *effektutvärderingar* och *effektivitetsutvärderingar*.

En målvärdering har den begränsningen att den endast utvärderar *måluppfyllelsen* men däremot inte i vilken utsträckning som måluppfyllelsen har orsakats av den aktuella åtgärden.

En effektutvärdering svarar på frågan om i vilken utsträckning som ett observerat utfall har *orsakats* av den åtgärd som utvärderingen gäller.

En effektivitetsutvärdering av en åtgärd innebär en granskning av *alternativa* sätt att uppnå vissa mål, dvs. en vägning av fördelar mot nackdelar av olika alternativ av åtgärder.

Förutsättningar för tillförlitliga utvärderingar

Många gånger ställs frågan om en utvärdering ska fokusera på genomförande eller utfall. Det centrala i utvärderingssammanhang är emellertid inte ett sådant val, utan att beslut rörande utvärderingstyp ska styras av *vilken* eller *vilka frågor som utvärderingen ska ge svar på*. Olika typer av utvärderingar kan dessutom utföras i olika skeden av ett program, beroende på när till exempel datainsamling och dokumentation kan eller bör ske. En adekvat datainsamling och dokumentation är grundförutsättningar i en utvärdering. Utvärderingsarbetet kan dock försvåras på grund av begränsningar i data. Dessa begränsningar kan gälla själva tillgången till data, dels datas kvalitet. Att få tillgång till data behöver dock inte alltid betyda att utvärderbarheten är säkrad. Det finns fall där data varit av sådan kvalitet att endast en måltvärdering kan göras.

Att utvärdera komplexa program

En annan aspekt att ta hänsyn till vid utvärdering är att olika politiska åtgärdsprogram går även mot att bli allt större och mer komplexa, med många olika aktörer och målgrupper. Ur utvärderingssynpunkt skapar ett komplext program speciella utmaningar. Det som kännetecknar komplexa program är att det är svårt att entydigt spegla programmets resultat. En av orsakerna till detta kan vara att det inte är uppenbart hur de kausala sambanden mellan insatser och utfall är utformade. En annan orsak kan vara att programmet innefattar samverkan mellan flera organ och funktioner i samhället. Politiker och beslutsfattare uppmärksammar att verkligheten är komplex och utformar därför program som bygger på partnerskap och nätverk för att kunna hantera flera aspekter av en och samma problematik. Dessa komplexa program syftar till att genom samverkan bättre kunna hantera problematiken än vad enskilda samhällssektorer kan göra.

Det finns olika program som har komplexa egenskaper. Organisationen av ett program kan bestå av ett huvudprogram med de

huvudsakliga målsättningarna, planeringen och organiseringen av genomförandet. Programmets utformning och genomförande bestäms sedan av de olika delprogrammen under huvudprogrammet. Delprogrammen genomförs på många olika platser och under olika ledningsformer.

En utvärdering av ett komplext program har att hantera flera aspekter som var och en är förknippad med olika problem i form av kausalitet³, kontext⁴, aktörer⁵ och om programmet är ett utvecklingsprogram⁶.

Programmets komplexitet kan också ofta härledas från mångfalden av utförare med olika dagordningar och kontexter, att målgruppen kan ha olika sammansättning, vilket kan leda till att olika aspekter av programmet kan behöva belysas från olika perspektiv. Att utvärdera programmet i sin helhet kan därför visa sig vara mycket svårt.

Också utvärderingar av horisontell samverkan präglas ofta av ett antal svårigheter som kan härledas till de fenomen som studeras. Att utvärdering av samverkan skiljer sig från annan utvärdering beror på att samverkansprocesser har sin utgångspunkt i eller förutsätter en helhetssyn. En utmaning för utvärderingar av samverkan kan, beroende på utvärderingens syfte, vara att bedöma det reella mervärde som samverkan haft för utfallet. Metodologiskt är detta svårt eftersom det förutsätter en jämförelse med det kontrafaktiska utfallet. Samverkan upptar naturligtvis arbetstid och ger även upphov till andra kostnader.

Om man bedömer att programmets komplexitet försvårar utvärderingen kan det vara bättre att fokusera intresset kring *vad* uppdragsgivarna har velat uppnå med programmet och *hur målgruppen verkar ha påverkats*. Utvärderingens syfte blir att bedöma huvudprogrammets *samlade måluppfyllelse*. En sådan utvärdering försöker

³ Det kan finnas flera möjliga kausala samband mellan utförarnas genomförande av delprogrammen och utfallet för målgruppen. Flera kausala samband kan vara verksamma samtidigt. Åtgärdernas utfall kan dessutom återverka på åtgärderna och skapa ett cirkulärt samband, dvs. en ömsesidig påverkan mellan utförare och målgruppen uppstår. De kausala sambanden i programmet blir därför oklara.

⁴ Det kausala sambandet kan även bero på den regionala kontexten. Det betyder att det kan finnas alternativa kausala samband som det krävs en förståelse för om man ska kunna uttala sig om hur programmets kontext påverkar programmets funktionssätt. Yttre omständigheter och oförutsägbara faktorer kan påverka programmets utfall på olika sätt i olika regioner.

⁵ Gränsdragningen mellan utförare och målgrupp kan vara otydlig, där utförare med olika ekonomiska, sociala, kulturella och fysiska resurser samverkar.

⁶ Syftet med ett program är ofta att finna nya vägar för att utveckla en samverkan. Arbetsättet och samverkan kan inte förutsägas på förhand utan är under utveckling, vilket kan försvåra utvärderingen.

således inte kartlägga de komplexa aspekterna i programmet, utan söker i stället indicier och belägg för att uppdragsgivarnas målsättning med hela programmet har uppfyllts.

10.2.1 Ekonomistyrningsverkets syn på uppföljning och utvärdering

Ekonomistyrningsverket har utfärdat anvisningar och råd till ledning för uppföljning och utvärdering av statlig verksamhet, bland annat vad gäller *måluppfyllelseanalys*. Utgångspunkten är att myndigheternas verksamheter ska bedrivas effektivt.⁷ För att kunna följa upp och utvärdera ett politikområde krävs att man kan se i vilken grad olika mål är uppfyllda. Åtgärder som vidtas för att nå givna mål ska vara sådana att de leder till målens uppfyllelse, inte att de bara syftar till målens uppfyllelse. Det är ett skäl till att *graden* av måluppfyllelse behöver studeras.⁸

Beskrivande eller förklarande måluppfyllelseanalys

I en *beskrivande* måluppfyllelseanalys kan man konstatera *i vilken utsträckning* målet är uppfyllt. I en *förklarande* måluppfyllelseanalys analyserar man även *orsakssambanden*, det vill säga man strävar efter att förklara *varför* målet är uppnått eller inte. Man kan till exempel söka svaret på frågan om det är myndighetens insatser som bidragit till måluppfyllelse eller om finns det andra förklaringar.

Om målet är *direkt uppföljningsbart* mäter man det som målet avser och ser om det är uppfyllt. Om målet inte är direkt uppföljningsbart måste det omformuleras till något mätbart och *operationaliseras*. Det innebär att man definierar indikatorer, fastställer kriterier för måluppfyllelse och mäter hur det faktiskt förhåller sig.

För att kunna beskriva måluppfyllelsen krävs att data presenterats beträffande det tillstånd som målet avser. Den mest grundläggande förutsättningen är därför förekomsten av ett mål. Det förutsätter att följande frågor kan besvaras:

1. Kan ett mål identifieras?
2. I vilken utsträckning blev målet uppfyllt?

⁷ Enligt 1 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten och 7 § i verksförordningen (1995:1322).

⁸ ESV 2005:3.

Om målanalysen även ska ligga till grund för en effektivitetsutvärdering krävs även att följande frågor kan besvaras:

3. Hur stor del av måluppfyllelsen var ett resultat av åtgärden?
4. Hur stor del av verksamhetens kostnader gick åt till åtgärden?
5. Var den valda åtgärden bättre än någon alternativ åtgärd?

Det är dock inte entydigt så att en måluppfyllelse analys måste vara detsamma som att samtliga dessa frågor har besvarats.

En måluppfyllelseanalys kan genomföras på olika sätt. Den enklaste varianten blir den *beskrivande* måluppfyllelseanalysen, som studerar om målet kan anses vara uppfyllt eller inte uppfyllt (frågorna 1 och 2). Som synonym till denna benämning används omväxlande uttrycket *måluppfyllelsebedömning*, där *bedömning* avser signalera att analysen delvis bygger på värderingar.

Den *förklarande* måluppfyllelseanalysen undersöker *effekten* av en åtgärd (frågorna 1–3).

Den *pläderande* måluppfyllelseanalysen, argumenterar för valet av åtgärd utifrån kunskaper om effekter och kostnader (frågorna 1–5).

10.2.2 Utredningens val av metod för uppföljning och utvärdering av veteransoldatpolitiken

Utredningen kan konstatera att veteransoldatprogrammet (veteransoldatpolitiken) utgörs av ett antal olika delområden och att dessa olika delområden sammantagna uppvisar en tydlig bild av ett komplext program med olika aktörsförhållanden, målgrupper och samverkansaspekter. Veteranprogrammet (veteranpolitiken) har dessutom varit i kraft en förhållandevis kort tid, dvs. från 2011. Vidare har utredningen kunnat konstatera att relevanta uppgifter som belyser olika delområden i vissa fall har varit svåra att få tillgång till, bland annat saknas tillgänglig och tillförlitlig statistik. Utredningen har därför gjort bedömningen att förutom själva uppföljningen av olika åtgärder bör utvärderingen vid denna tidpunkt genomföras som en måluppfyllelseutvärdering/måluppfyllelseanalys av veteransoldatprogrammet (veteransoldatpolitiken) och dess olika delområden.

Definitionen av veteranprogrammets olika delområden tar sin utgångspunkt i vad som anges i regeringens proposition *En modern personalförsörjning för ett användbart försvar*, som ligger till grund för veteransoldatprogrammet (veteransoldatpolitiken).

Utredningen anger nedan under respektive rubrik olika delområden och de olika mål/delmål som enligt vad som anges i den angivna propositionen bör uppnås under respektive delprogram (delområde). Utredningen har också i detta sammanhang kunnat notera att vissa målformuleringar är av den arten att en utvärdering inte kan ge direkta och entydiga svar på frågan om måluppfyllelse. Utredningen har då stannat för att försöka ge indikationer på i vilken grad målet/delmålet är uppfyllt. Det innebär att utredningen har inriktat utredningsarbetet mot att försöka besvara frågorna 1 och 2 ovan, dvs. kan veteransoldatprogrammets (veteransoldatpolitikens) mål och delmål identifieras och i vilken utsträckning är målet och delmålen uppfyllda.

10.3 Veteransoldatpolitikens mål

I regeringens proposition *Modern personalförsörjning för ett användbart försvar – vissa frågor om Försvarsmaktens personal*⁹, som ligger till grund för veteranpolitiken, anges att genom den nya lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser framhålls och förstärks vikten av omhändertagandet av personal som deltar i internationella militära insatser genom ett utökat stöd – och uppföljningsansvar för Försvarsmakten.

I den angivna propositionen och andra styrdokument som utredningen tagit del av kan ett övergripande mål för veteranpolitiken utläsas. Därutöver har regeringen angett att antal olika delmål inom ramen för denna politik. Utredningen gör därför bedömningen att uppföljningen och utvärderingen i form av måluppfyllelseanalys därför i första hand får inriktas mot identifierade delmål. Utredningens ställningstagande till frågan om målet med veteransoldatpolitiken har nåtts blir därmed en fråga om utvärdering av i vilken omfattning som de olika delmålen har uppnåtts.

Nedan identifierade delmål följer i allt väsentligt vad som anges i den angivna propositionen. Under respektive avsnitt anges inledningsvis i punktform hur olika delmål beskrivs i propositionen.

⁹ Prop. 2009/10:160.

10.3.1 Kunskapen om fredsfrämjande verksamhet

- Det är angeläget att det finns en bred kunskap om den fredsfrämjande verksamheten i samhället.
- Kunskapen på området bör öka bl.a. på den politiska nivån.
- Försvarsmakten bör verka för största möjliga öppenhet vid internationella militära insatser.
- Försvarsmakten bör utveckla förmågan att hantera kritik vid uppkomna händelser.
- Försvarsmaktens personal och anhöriga som utsätts för oriktig kritik bör också i större utsträckning få hjälp och stöd av myndigheten.

Försvarsmakten anger att myndigheten verkar kontinuerligt för att ha så stor öppenhet som möjligt i verksamheten. Myndigheten anger samtidigt att rutiner finns för hur kritik tas omhand och styrande dokument för detta revideras fortlöpande. I fall personal eller anhöriga blir utsatta för kritik kan de få stöd av myndigheten om de så önskar. Bland annat har detta varit aktuellt då skadade eller döda kommit hem från insatsområdet och anhöriga blivit uppvaktade av media. Erfarenhetsanalyser produceras också inom samtliga områden, detta inkluderar vid behov även analyser inom veteranområdet.

10.3.2 Rekrytering

- Försvarsmakten bör utveckla och förbättra kvaliteten i rekryteringen till insatsorganisationens förband.
- Försvarsmakten bör göra särskilda insatser när det gäller rekrytering av vissa specialistkategorier, bl.a. läkare, till de internationella militära insatserna.
- Försvarsmakten bör initiera fortsatt forskning på området rekrytering till internationella militära insatser.

Försvarsmakten anger att man bedömer att rekryteringen till insatsförbanden möter kraven. Förbättringsarbete inom detta område pågår kontinuerligt och strukturerat och beskrivs varje år i myndighetens årsredovisning. Myndigheten anger vidare att den har ett pågående projekt med att utveckla sin förmåga till målgruppsanpassade erbjudanden.

danden. Utvecklingsarbetet pågår och bedöms att kunna börja leverera effekt under 2015. Från och med den 1 januari 2014 finns en rekryteringschef och en rekryteringsfunktion i högkvarteret. Vid Försvarsmedicincentrum i Göteborg finns en rekryteringsfunktion för rekrytering av medicinsk personal inrättad.

Försvarsmakten anger vidare att man har genomfört flera olika studier inom rekryteringsområdet i syfte att bland annat kunna lösa uppgifter i internationella militära insatser.

10.3.3 Insatsfrekvens

- Försvarsmakten bör bestämma en insatsfrekvens för deltagande i internationella militära insatser.
- Försvarsmakten bör initiera fortsatt forskning på området insatsfrekvens i internationella militära insatser.

Försvarsmakten anger att myndigheten tillämpar en fastställd minimi-tid mellan internationella militära insatser. Med detta avses krav som ställs på att tiden mellan deltagande i två internationella militära insatser ska vara minst dubbelt så lång som senaste tjänstgöringstiden. Som en konsekvens av detta är myndighetens rekommendation två till tre internationella militära insatser under en anställning på åtta år. Avsteg från krav på minimi-tid får beslutas av produktionschefen i samråd med insatschefen efter det att en medicinsk och psykologisk bedömning har genomförts.

Försvarsmakten uppger att omfattande studier har genomförts inom veteransoldatområdet de senaste åren med fokus på veteraners hälsa.

10.3.4 Vissa försäkrings- och ersättningsfrågor

- Försvarsmakten bör fortsätta ansträngningarna att göra försäkrings- och ersättningsförhållandena tydliga för personalen i internationella insatser.

Försvarsmakten anger att anställda i myndigheten omfattas av ett antal olika försäkringar. I samband med en tjänstgöring i en internationell militär insats tillkommer statens riskgaranti som är unik för just denna tjänstgöring. Statens riskgaranti är reglerad i förordningen

(2010:651) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser och frågor om riskgarantin handläggs av myndigheten. Vid förberedande utbildning inför insats ges information om försäkringsskyddet till förbandet.

10.3.5 Större skadeutfall

- Försvarsmakten bör ta nödvändiga initiativ för att säkerställa att organisation och rutiner fungerar vid en stor olycka eller en annan allvarlig händelse med stort skadeutfall i insatsområdet.
- Försvarsmakten bör genomföra större övningar om detta med övriga berörda aktörer.

Försvarsmakten uppger att en krisledningsplan fastställs för varje insats och övas under utbildningen inför insats samt när ny kontingent roterar till insatsområdet. Denna krisledningsplan är grunden för krishantering och kompletteras med en operativ plan för stort skadeutfall. Den operativa planen kommer att omarbetas under våren 2014. Därefter planeras övning med inbjudna civila aktörer. Myndigheten framhåller samtidigt att den regelbundet stödjer andra samhällsfunktioner/myndigheter vid kriser.

10.3.6 Medicinskt omhändertagande

- Försvarsmakten bör se till att de medicinska tidsmålen för omhändertagande uppnås i internationella militära insatser.
- Försvarsmakten ska ta tillvara möjligheterna att tillförsäkra skadade soldater en ändamålsenlig vård.
- Avtalet mellan Försvarsmakten och Uppsala Akademiska Sjukhus bör utvärderas.
- Generalläkaren bör intensifiera sitt tillsynsarbete och se till att brister som påtalats också åtgärdas.

Försvarsmakten uppger att myndigheten alltid planerar mot att de medicinska tidsmålen uppnås vid genomförande av internationella insatser, bl.a. genom att själva delta med resurser. Vid operationer som leds av NATO eller EU finns en samstämmighet om vikten av att dessa mål uppnås. I till exempel ISAF tillämpas tidsmålen mycket

strikt. I de allra flesta fall sker omhändertagande och vård tillsammans med andra nationer. I till exempel ISAF har omhändertagandet av skadade soldater utvecklats till högsta standard och resultaten överstiger ofta de som nås i den civila sjukvården. Vid FN ledda operationer anges i princip samma medicinska målsättning.

Försvarsmakten anger vidare att myndigheten lägger stor vikt vid planering och uppföljning så att skadade soldater får god vård. Det sker dels i insatsområdet, dels i Sverige. I Sverige är det sjukvårdshuvudmännen som ansvarar för den medicinska rehabiliteringen. Vid uppföljning av personalen har myndigheten noterat att vården i vissa fall skiljer sig mellan olika landsting. Den förklaring som ofta anges är att det är huvudmännen och den politiska styrningen som inriktar och prioriterar inom respektive ansvarsområde.

Försvarsmakten framhåller att myndigheten har ett nytt avtal med Karolinska Universitetssjukhuset sedan årsskiftet 2013/14. Skälet till att avtalet med Uppsala Akademiska sjukhus (UAS) upphörde var en offentlig upphandling där Karolinska sjukhuset gav ett något lägre anbud. Samarbetet med UAS fungerade dock utmärkt och gemensamma rutiner hade utvecklats sedan samarbetet inleddes 2008. Parterna genomförde regelbundna möten för utvärdering av avtalet. Liknande möten kommer att hållas med Karolinska Universitetssjukhuset.

Försvarsmakten framhåller vidare att avtal med ett sjukhus, som omfattar både flygambulanstransport och medicinska bedömningar, har bidragit till att omhändertagandet av personalen och deras anhöriga har förbättrats. Myndigheten har tillsammans med sjukhuset kunnat utveckla gemensamma och standardiserade rutiner för omhändertagande och bedömning av soldater med såväl fysiska som psykiska skador.

10.3.7 Statens erkännande

- En årlig officiell veteranceremoni ska införas och hållas på den internationella fredssoldatdagen den 29 maj.
- Ett minnesmonument ska uppföras för samtliga som genomfört internationell tjänst.
- Försvarsmakten bör instifta en medalj för personal som skadats direkt eller indirekt till följd av stridshandlingar.

Försvarsmakten framhåller att veterandagen har införts och genomförts den 29 maj i anslutning till Sjöhistoriska museet på Kungliga Djurgården sedan 2011. Sedan 2012 genomförs evenemanget på statsceremoniell nivå. Veteraner, anhöriga och allmänhet inbjuds att delta. Folke Bernadotteakademin, Försvarshögskolan, Kriminalvården, Kustbevakningen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Polisen, Tullverket och Styrelsen för internationellt utvecklings-samarbete (Sida) är övriga myndigheter som deltar i ceremonin med fanborg samt verksamhetsförevisning. Ceremonin, som inkluderade invigning av veteranmonumentet *Restare*, inkluderade även tal från bland annat H.M. Konungen och överbefälhavaren samt utdelning av medaljen sårad i strid. Myndigheten anser emellertid att den nu valda tidpunkten, 29 maj, är mindre bra ur ett veteran- och anhörig-perspektiv. Att i stället förlägga dagen till den sista helgen i maj vore att föredra för att möjliggöra ett ökat deltagande från veteraner och deras anhöriga samt allmänheten.

Försvarsmakten anger att minnesmonumentet *Restare* är uppfört på samma plats. Monumentet togs fram genom att tävlingsbidrag lämnades in och bedömdes av en jury. Monumentet invigdes av H.M. Konungen i samband med veterandagen 2013. Under 2014 kommer citat att blåstras in i bänkarna som finns i det konstnärliga rummet som monumentet utgör.

Försvarsmakten anger vidare att myndigheten instiftade medaljen sårad i strid 2010 och att den delades ut första gången 2011. Medaljen, som finns i guld och silver, har delats ut med retroaktivitet till samtliga utlandsveteraner som sårats i strid.

Inhämtade synpunkter

Utredningen har gett veteraner möjlighet att lämna synpunkter på hur man uppfattar statens erkännande av deras insatser. Av undersökningen framkommer att flertalet veteraner, och även deras anhöriga, är positiva till utformningen av statens erkännande av deras insatser. Utredningen kan dock notera att det bland veteraner finns olika meningar kring utformningen av minnesmonumentet för veteraner (bilaga 8).

10.3.8 Insatsen som merit

- Försvarsmakten bör låta tjänstgöring i internationella militära insatser få större betydelse för viss befordran och för att komma ifråga för högre befattningar inom myndigheten.

Försvarsmakten anger att vid rekrytering av officerare till nivå OF 5 (överste/kommandör) och högre ställs normalt något av nedanstående krav. Nivån fastställs utifrån den analys som görs av befattningens totala kravprofil. Beroende på befattningens kravprofil kan andra formuleringar förekomma. Följande krav förekommer:

- befattningen ställer krav på erfarenhet av internationell tjänst i ett insatsområde
- befattningen ställer krav på erfarenhet av internationell verksamhet på förbandsnivå
- internationell erfarenhet är meriterande

Försvarsmakten påpekar att samtliga anställda i myndigheten har internationell arbetskyldighet sedan 2010, vilket innebär att meritvärdet inte längre har samma betydelse för personalförsörjningen. Reformeringen av Försvarsmakten har också inneburit att i stället för att på frivillighetens väg skapa tillfälligt sammansatta förband används stående eller kontrakterade förband som är samtränade och övade redan innan förberedelser sker.

10.3.9 Organisationers roll, m.m.

- Försvarsmakten bör involvera ideella organisationer i veteran-soldatarbetet och fortsätta att utveckla samarbetet med dem.

Försvarsmakten anger att myndigheten har avtal med fyra veteran- och anhörigorganisationer för stöd till veteraner och anhöriga sedan 2013. Organisationerna lämnar stöd och tjänster som ett komplement till myndighetens ansvar. Som exempel kan nämnas kamrattstöd och vid behov professionellt samtalsstöd/terapi till veteranen och dennes familj. Det komplement som dessa organisationer utgör är av stor vikt för myndigheten och utgör fyra viktiga pusselbitar i helhetskonceptet. Arbete pågår för att få ut mer effekt och verksamhets-

nytta ur samarbetet med de ideella organisationerna. Vidare måste den ideella kraften utvecklas.

Utredningen har inom ramen för arbetet med delbetänkandet och i samband med utredningens hearing gett frivilliga organisationer möjlighet att lämna erfarenheter och synpunkter på veteranpolitiken utformning. Utöver veteran- och anhörigorganisationerna har ett antal frivilliga organisationer uttryckt intresse för att utveckla sin verksamhet inom veteranområdet, även om ingen organisation närmare beskrivit inriktningen av en sådan verksamhet.

Utredningen belyser frågan om civilsamhällets roll och uppgifter inom veteranpolitiken närmare i kapitel 14.

10.3.10 Veteranadministration

- Försvarsmakten bör inrätta en enhet för veteranadministrativa frågor.
- Veteranenhetens viktigaste uppgift bör vara att utgöra en samlade kontaktpunkt för enskilda veteransoldater som behöver stöd.

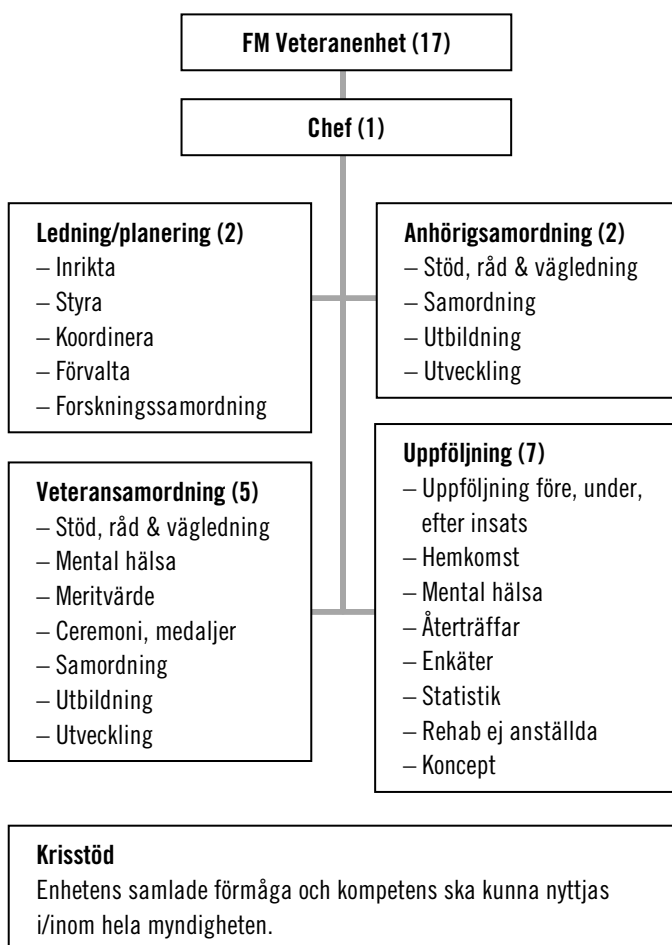
Enheten bör även

- arbeta strategiskt med styrning av omhändertagandeverksamheten
- svara för att myndigheten kan lämna hjälp eller vägledning till enskilda veteransoldater som skadats särskilt svårt
- ansvara för statistikarbete, bl.a. vad gäller brister och problem som löpande kan identifieras varvid vunna erfarenheter ska dokumenteras och ställas samman
- ansvara för att policyer inom verksamhetsområdet utarbetas, till exempel en sammanhållen anhörig- och familjepolicy
- övergripande följa utvecklingen inom och utom landet
- utreda och följa upp den samlade omhändertagandeverksamheten
- fungera som en rådgivande funktion till myndighetens ledning
- stödja personalenheten i arbetet med att följa upp och stödja veteransoldater
- lokaliseras till högkvarteret

Försvarmakten anger att 2011 inrättades en avdelning för veteranfrågor i högkvarteret och en veteranstödsavdelning i myndighetens HR-centrum. Den 1 januari 2014 fördes dessa två avdelningar samman och bildar nu Försvarmaktens veteranenhet, som samordnat verkar inom arbetsområdet veteran, anhörig och uppföljning. Enhetens uppgifter är

- verka som överbefälhavarens företrädare i veteran- och anhörigfrågor
- implementera veteranpolitiken
- utveckla och implementera myndighetens veteranstrategi
- utgöra myndighetens kompetenscentra för veteran- och anhörigverksamheten
- säkerställa stöd, råd och vägledning till myndighetens veteraner och deras anhöriga före, under och efter insats
- följa upp myndighetens veteraner (lagstadgat uppföljningsansvar)
- utveckla veterankraft och meritvärdet i syfte att skapa förutsättningar för personalförsörjning och folklig förankring

Figur 10.1 Veteranenhetens organisation 1 januari 2014



Försvarsmakten uppger vidare att myndigheten har valt ett decentraliserat system där första linjens respondenter finns ute på organisationsenheterna i form av lokala veteran- och anhörigsamordnare. Deras uppgift är att ha den första kontakten med och stödja veteraner och anhöriga. Dessa samordnare får i sin tur stöd och styrningar av veteranenheten. Enligt myndigheten är systemet anpassat efter svenska förhållanden (svensk förvaltningsmodell) vad gäller hälso- och sjukvård samt de lagar och bestämmelser som gäller för arbetsmiljöansvar och arbetsgivaransvar.

Utredningen har inhämtat veteranernas synpunkter på hur man bedömer att veteranadministrationen fungerar. Av undersökningen framkommer att flertalet som lämnat synpunkter är positiva till hur veteranadministrationen fungerar och ger stöd till vetererna (se bilaga 8).

10.3.11 Veteranstatistik

- Försvarsmaktens erfarenheter måste dokumenteras och ställas samman.
- Den veteranadministrativa enheten bör ansvara för att ett sådant statistikarbete.

Försvarsmakten uppger att i och med införandet av datasystemet PRIO i myndigheten har man skapat en statistikplattform och denna är kontinuerligt under utvecklande. Myndigheten har god kunskap om individuella ärenden men dessa är inte införda i PRIO av integritetsskäl. Annan lagstiftning, bland annat personuppgiftslagen samt hälso- och sjukvårdslagstiftningen, anger ramen för hur information om enskilda får hanteras. På kollektiv nivå har flera större arbeten gjorts, bland annat ett stort arbete med registerstudier som syftar till att få kunskap om veteraners hälsa och välmående. Den omfattande forskningen har gett myndigheten ett statistiskt och vetenskapligt säkerställt underlag för veteranstatistik inom valda områden. Projektet fortsätter för att skapa underlag inom andra områden. Ett nytt system för hanterandet av arbetsskadeanmälningar har 2013 introducerats i myndigheten. Lokala organisationsenheter har getts kvartalsvisa återrapporteringsuppdrag i dessa frågor.

10.4 Lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser

10.4.1 Allmänt

Lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser trädde i kraft den 1 januari 2011. Lagen är tillämplig på myndighetens personal, dock endast vid tjänstgöring i en internationell militär insats. Med tjänstgöring i en internationell militär insats avses motsvarande verksamhet som fullgjordes av utlands-

styrkan inom Försvarsmakten. Bestämmelserna i lagen har anpassats till förhållandet att begreppet utlandsstyrkan avskaffats i lagstiftningen och att det i stället enbart är verksamhetens art som anger lagens tillämpningsområde.

Lagens tillämpningsområde är kopplat till tjänstgöring i en internationell militär insats. Med begreppet internationell militär insats avses verksamhet som Försvarsmakten bedriver i ett insatsområde utomlands i syfte att avvärja risk för en väpnad konflikt, hejda en pågående väpnad konflikt, övervaka överenskommelser om fred och vapenstillestånd eller skapa förutsättningar för varaktig fred och säkerhet genom humanitärt arbete i samband med en väpnad konflikt. En internationell militär insats kan omfatta ett eller flera av de ändamål som anges.

Syftet med begreppet insatsområde är att det tydligt ska framgå att det förstärkta omhändertagandet inte ska gälla generellt vid tjänstgöring i utlandet utan endast vid tjänstgöring kopplad till insatsområdet.

Genom att använda sig av avgränsningen anställda i Försvarsmakten vid tjänstgöring i en internationell militär insats omfattas de anställda i myndigheten som tar del i den aktuella verksamheten. Ingen åtskillnad görs mellan militära och civila befattningssinnehavare inom myndigheten. Lagen ska inte tillämpas på den som är lokalt anställd av Försvarsmakten i insatsområdet.

Lagen är avsedd att på vissa områden förbättra skyddet för den enskilda mot bakgrund av den mycket speciella, komplexa och många gånger farliga verksamheter som utförs av Försvarsmaktens personal i ett insatsområde under en internationell militär insats.

Lagen är avsedd att komplettera de allmänna regler som gäller ifråga om skador i arbetslivet och arbetsgivarens ansvar, arbetsmiljö m.m. Avsikten med lagstiftningen är att vid behov möjliggöra visst ytterligare stöd. Som grund finns dock alltid det arbete i fråga om rehabilitering och stöd m.m. som ska utföras av Försäkringskassan, alla arbetsgivare, sjukvården med flera aktörer vid skador m.m. i arbetslivet.

Utredningen har begärt att Försvarsmakten ska belysa hur myndigheten bedömer att lagen har fungerat sedan den trädde i kraft. Nedan redogörs för lagens olika bestämmelser och Försvarsmaktens svar i anslutning till respektive bestämmelse. I anslutning till redogörelsen av vissa bestämmelser i lagen återges inledningsvis i punktform vad som anges i den ovan angivna propositionen.

10.4.2 Lagens tillämpningsområde

Enligt 1 § lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser ska lagen tillämpas på anställda i myndigheten vid tjänstgöring i en internationell militär insats.

Lagen ska dock inte tillämpas på den som är lokalt anställd av myndigheten i insatsområdet.

Försvarsmakten anger att myndigheten har identifierat vissa problem som har samband med lagens tillämpningsområde. Lagen gäller såvitt myndigheten uppfattat det endast för utbildning inför och tjänstgöring under en insats som är känd och redan beslutad av regeringen. Därmed är lagen inte möjlig att tillämpa vid anställning av personal till Nordic Battle Group (NBG), dels då det i detta fall inte är känt huruvida det faktiskt blir en insats, dels då lagen inte omfattar anställning under beredskapstiden.

Försvarsmakten anger att det inte medfört några problem för myndigheten att lagen inte omfattar den som är lokalt anställd av myndigheten i insatsområdet. Det skulle – enligt myndighetens bedömning – uppkomma avsevärda utmaningar om myndigheten skulle åläggas ett sådant uppföljningsansvar även för lokalt anställd personal.

10.4.3 Anställningsform, arbetstid, arbetsmiljö m.m.

Anställning

Enligt 2 § ska den som ska tjänstgöra i en internationell militär insats och inte har en anställning i Försvarsmakten anställas särskilt för tjänstgöring i en sådan insats.

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

Anställningen får sägas upp före anställningstidens utgång med en uppsägningstid av tre månader för både arbetsgivare och arbetstagare.

Arbetsgivaren får dock bevilja den anställda kortare uppsägningstid. Om den anställda genomgått utbildning för tjänstgöring utan att få godkända vitsord får arbetsgivaren säga upp anställningen med en uppsägningstid av en månad. För den som anställs

enligt 2 § ska 15–17 §§ lagen (1982:80) om anställningsskydd inte tillämpas.

Enligt 4 § ska för den som är anställd i Försvarsmakten och tjänstgör i en internationell militär insats arbetstidslagen (1982:673) och 12 § semesterlagen (1977:480) inte tillämpas.

Försvarsmakten anger att lagbestämmelsen fungerar väl för myndighetens behov.

Arbetsmiljö

Enligt 5 § ska i fråga om Försvarsmaktens arbetsmiljöansvar i en internationell militär insats vissa bestämmelser i arbetsmiljölagen (1977:160) tillämpas i insatsområdet, om inte tjänstgöringsförhållandena hindrar detta.

Försvarsmakten framhåller att grunden för arbetsmiljöarbetet är arbetsmiljölagen (1977:1160) med tillhörande förordning och föreskrifter. Arbetsmiljölagen gäller även de internationellt insatta insatsförbanden, med vissa undantag. De bestämmelser som gjorts tillämpliga utomlands gäller arbetsmiljöns beskaffenhet och allmänna skyldigheter. Stoppningsrätt gäller inte, vare sig för den enskilde eller för skyddsombud. Avsteg från arbetsmiljölagens regler får göras om en tillämpning hindras av tjänstgöringsförhållandena. Denna bestämmelse ska tillämpas restriktivt och samtliga avsteg ska dokumenteras. Det är vid dessa tillfällen extra viktigt att riskbedömning genomförs och dokumenteras. Varje avsteg från reglerna ska framstå som motiverat med hänsyn till den rådande situationen. De skadeförebyggande åtgärderna får dock inte innebära att Sverige inte kan uppfylla sina uppgifter i den internationella insatsen.

Förutom arbetsmiljölagen finns olika reglementen och andra försvarsmaktsinterna bestämmelser som rör arbetsmiljö och verksamhetssäkerhet som ska tillämpas även utanför Sveriges gränser. Dessa måste läsas parallellt med gällande lagstiftning. I synnerhet måste myndighetens arbetsordning beaktas då denna anger vem som till exempel har sakområdesansvar eller äger rätt att utfärda olika bestämmelser inom arbetsmiljö- och verksamhetssäkerhet.

Inför insats genomförs kompletterande utbildning inom arbetsmiljöområdet och en arbetsgrupp tittar på nya rutiner för återraportering samt uppföljning av det systematiska arbetsmiljöarbetet.

10.4.4 Särskilt uppföljningsansvar

- Försvarsmakten ska ges ett ansvar att utreda om personal som tjänstgjort i en internationell militär insats har drabbats av fysiska eller psykiska besvär till följd av tjänstgöringen i området.
- Försvarsmaktens utredning ska ha den form och omfattning som motiveras av förhållandena under en specifik tjänstgöring.
- Försvarsmaktens särskilda uppföljningsansvar ska ta sikte på att personalen ska ges tillfälle att berätta om sina upplevelser, få hjälp att bearbeta dem och vid behov få information och vägledning om vad myndigheten eller andra aktörer, såsom andra arbetsgivare, Försäkringskassan, landsting, ideella organisationer med flera aktörer kan och ska bistå med.
- Försvarsmakten ska ge stöd till anställda som drabbats av fysiska eller psykiska besvär i en internationell militär insats.
- Försvarsmakten bör ha ett ansvar för att kunna lämna extra hjälp eller vägledning till en enskild veteransoldat i särskilt svåra fall som kräver omfattande åtgärder och resurser.
- Försvarsmakten ska ha ett särskilt uppföljningsansvar under fem år.
- Försvarsmakten ska därefter ha ett kvarstående, men begränsat uppföljningsansvar.

Särskilt uppföljningsansvar

Enligt 6 § ska Försvarsmakten utreda om personal som tjänstgjort i en internationell militär insats har fått fysiska eller psykiska besvär till följd av tjänstgöringen i insatsområdet. Utredningen ska ha den form och den omfattning som motiveras av förhållandena under tjänstgöringen i insatsområdet.

Vidare ska utredningen innefatta personlig kontakt, om detta inte kan anses uppenbart obehövligt eller inte kan genomföras.

Försvarmaktens ansvar kvarstår under fem år efter det att tjänstgöringen i insatsområdet avslutats.

Av 13 § förordningen (2010:665) om Försvarmaktens personal vid internationella militära insatser följer att i Försvarmaktens särskilda uppföljningsansvar enligt 6 och 7 §§ lagen (2010:449) om Försvarmaktens personal vid internationella militära insatser ingår att utse en kontaktperson inom myndigheten till den som drabbats av fysiska eller psykiska besvär under sin tjänstgöring i en internationell militär insats. Kontaktpersonen ska informera och vägleda den drabbade.

Försvarmakten ska vidare inom ramen för detta ansvar erbjuda särskild vägledning till dem som blivit svårt skadade vid tjänstgöring i ett insatsområde och till följd av sina besvär har ett omfattande hjälpbehov.

Utredningen har begärt att Försvarmakten ska redovisa antalet ärenden där personal som tjänstgjort i en internationell militär insats har drabbats av fysiska eller psykiska besvär till följd av tjänstgöringen i insatsområde, fördelat på fysiska besvär respektive psykiska besvär sedan 1992. Redovisningen ska även innefatta ärenden som avser svårt skadade och som till följd av sina skador har ett omfattande hjälpbehov.

Försvarmakten anger att med hänsyn till den tid som myndigheten haft till förfogande för att besvara utredningens begäran kan myndigheten inte lämna begärda uppgifter. Myndigheten uppger att 82 personer stupat eller av annan orsak avlidit under tjänstgöringsperioden. Vidare att 58 personer har fått medaljen sårad i strid för synliga och osynliga skador. Myndigheten påpekar att fysiska skador är överrepresenterade i antalet arbetsskadeanmälningar som kommer in till myndigheten jämte de anmälningar som avser psykisk ohälsa. Medvetenheten om att anmäla skador såväl fysiska som psykiska har ökat inom organisationen i förhållande till hur det såg ut i början av 1990-talet.

Försvarmakten har lämnat följande uppgifter om hur myndigheten organiserat och genomfört verksamheten som följer av 6 §.

Inför insats kontrolleras den fysiska och psykiska hälsan hos all aktuell personal. Detta genomförs av företagshälsovården (Försvarshälsan) runt om i landet för att säkerställa att personalen är klar att åka på insatsen och för att i efterhand kunna kontrollera eventuellt uppkomna insatsrelaterade skador.

Under insats hålls löpande kontakt med ansvariga in insatsområdena för att få en uppfattning om insatsens karaktär samt omfattning av eventuella problem hos personalen.

Försvarsmakten bedriver därefter uppföljningsverksamhet lokalt på varje förband efter avslutad insats i syfte att identifiera personer som är i omedelbart behov av stödåtgärder. En viktig del är de föreläsningar som genomförs för att informera den enskilde om normal omställningsproblematik efter en insats. Uppföljningsverksamheten syftar också till att informera den enskilde om vilket fortsatt stöd som denne kan få av myndigheten och av andra berörda aktörer.

Försvarsmakten anger att verksamheten vad avser uppföljning av personalen är organiserad enligt följande.

Uppföljning 1 – hemkomst

I samband med hemkomsten från en internationell militär insats föreligger obligatorisk närvaro vid uppföljningstillfället, som sker direkt vid hemkomst. Vid detta tillfälle ges en föreläsning om mental hälsa som syftar till att förbereda individen på omställningen till hemmatillvaron. Vidare sker samtal enskilt och/eller i grupp samt fysisk hälsoundersökning, för att utreda om individen fått några skador av sin insats som behöver omhändertas direkt. Information lämnas om vart individerna ska vända sig om de är i behov av stöd.

Uppföljning 2 – återsamling

En andra uppföljning genomförs cirka sex månader efter hemkomsten. Vid detta tillfälle är fokus på hur omställningen till hemmatillvaron varit, bl.a. ges föreläsning om mental hälsa samt gruppsamtal. Även vid detta tillfälle föreligger obligatorisk närvaro.

Uppföljning 3 – informationsbrev

Ett informationsbrev skickas till den enskilde cirka två år efter genomförd insats i syfte att informera om Försvarsmaktens uppföljningsansvar och vart individen ska vända sig om denne är i behov av stöd.

Uppföljning 4 – avslut

Ett brev skickas till den enskilde cirka fyra och ett halvt år efter genomförd insats. I brevet ges information om att det femåriga aktiva uppföljningsansvaret som Försvarsmakten har är på väg att avslutas och vart individen ska vända sig om denne är i behov av stöd.

Försvarsmakten anger vidare att utredningar för att kontrollera fysiska och psykiska besvär genomförs vid den lokala företagshälsovården (Försvarshälsan) genom att den enskilde får träffa läkare, sjuksköterska, sjukgymnast och/eller genom samtal med psykolog. En enskild som har en mer omfattande problematik hänvisas till landstingsansluten vård för vidare utredning och vård. Den enskilde, oavsett om denne är anställd i myndigheten eller direktrekryterad för en enskild insats, erbjuds även en kontaktperson i myndigheten som bistår och stödjer under den fortsatta utredningen.

Försvarsmakten uppger att myndigheten inte kan redovisa hur många fall av personlig kontakt som har tagits med den enskilde med stöd av angivna bestämmelse eftersom myndigheten inte för någon statistik över detta. De flesta kontakterna sker dessutom mellan förbandets representanter (chef, samordnare, m.fl.) och den enskilde.

Försvarsmakten framhåller i detta sammanhang att lagens lydelse vad gäller aktiv uppföljning kan komma i konflikt med individens integritet, speciellt i de fall då indikationerna om ohälsa kommer från den enskildes omgivning och inte direkt från denne själv.

10.4.5 Information och vägledning

- Försvarsmakten ska som en del i en sammanhållen och trovärdig veteranpolitik fullt ut tillämpa förvaltningslagens bestämmelser om bl.a. serviceskyldighet med att lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till den enskilde veteransoldaten och dennes anhöriga i enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde och den enskilde.
- Försvarsmakten ska finnas tillgänglig och bistå med information och vägledning i den omfattning och form som varje situation motiverar.

- Försvarsmakten bör ha ett ansvar att hjälpa den enskilde med till exempel vägledning så att den skadade kan vända sig till rätt instans eller med hjälp att ta kontakt med en viss instans eller myndighet.
- Försvarsmakten ska även efter fem (5) år bistå en enskild som vänder sig till myndigheten med den information och vägledning myndigheten har tillgänglig inom ramen för sin uppföljningsverksamhet i stort.

Enligt 7 § ska Försvarsmakten vid utredning enligt 6 § bistå den enskilde med information och vägledning. Detta gäller även efter den tid som anges i 6 § tredje stycket.

Försvarsmakten uppger att myndigheten inte kan redovisa någon statistik över hur många fall/ärenden myndigheten bistått den enskilde med information och vägledning då man inte för statistik över detta. Myndigheten har därför heller ingen uppfattning om hur många gånger man bistått en enskild med information och vägledning vid något tillfälle som ligger mer än fem år efter avslutad insats. Myndigheten kan dock notera utifrån en "klinisk erfarenhetsbild" att antalet nya kontakter som har sin grund i insatser äldre än fem år har minskat. Sannolikt är orsaken att uppföljningsarbetet under de senaste åren i större utsträckning nått fram till den enskilde.

Försvarsmakten uppger att den lämnade information handlar i huvudsak om upplysning om Försvarsmaktens arbete med veteran- och anhörigstöd. Myndighetens vägledning sker i form av vägledning till vårdinstanser (företagshälsovård/annan sjukvård), andra myndigheter (försäkringskassan, arbetsförmedlingen), försäkringsbolag, veteran- och anhörigorganisationer (Sveriges Veteranförbund Fredsbaskrarna, Svenska Soldathemsförbundet, Sveriges militära kamratföreningars riksförbund och Invidzonen) samt till stiftelser för ekonomisk ersättning (Kungafonden).

10.4.6 Stödåtgärder

- Försvarsmakten ska, om så är påkallat, kunna agera även i situationer där det inte finns en fastslagen arbetsskada, dvs. även i fall av fysiska eller psykiska besvär. Stödet ges vid behov och det blir fråga om en prövning i det enskilda fallet utifrån omständig-

heterna i stort. Stödåtgärderna förutsätter att besvärerna har en koppling till tjänstgöringen som sådan.

- Försvarsmakten ska utnyttja de möjligheter som finns att bistå med det stöd som inom rimliga gränser kan ges, utöver i förekommande fall övrigt stöd från andra håll. Stödverksamheten som sådan måste rymmas inom ramen för den verksamhet som myndigheten har att bedriva.
- Försvarsmaktens resurser ska läggas på det som är syftet med lagstiftningen, att ge personer som till följd av tjänstgöring i internationella militära insatser drabbats av fysiska eller psykiska besvär möjlighet att få ett meningsfullt stöd som samhället annars inte hade kunnat bistå med.

Stödåtgärder i samband med fysiska eller psykiska besvär

I 8 § anges att om någon drabbas av fysiska eller psykiska besvär under tjänstgöring i insatsområdet eller vid resa till eller från sådan tjänstgöring ska Försvarsmakten i samråd med den skadade utreda behovet av och vid behov lämna stöd till den enskilde för att bidra till att stärka dennes möjlighet att

1. återfå full arbetsförmåga, eller
2. försörja sig genom förvärvsarbete.

Försvarsmakten ska ge den enskilde lämplig arbetsträning inom ramen för myndighetens verksamhet, om det är möjligt. Om besvären kan antas leda till bestående funktionshinder eller annars är av allvarlig art, ska myndigheten stödja och bistå den enskilde så att hans eller hennes möjlighet att leva ett aktivt och självständigt liv stärks.

Utredningen har begärt att Försvarsmakten ska redovisa hur många ärenden som myndigheten handlagt och som innefattat tillämpning av ovan angivna bestämmelse, fördelat på stöd till den enskilde för att bidra till att stärka dennes möjlighet att återfå full arbetsförmåga och/eller försörja sig genom förvärvsarbete. Vidare beskriva vilken typ av stöd som den enskilde normalt erhåller med stöd av angivna bestämmelse.

Försvarsmakten har upplyst att den enskildes behov styr varför det är svårt att ge en exakt siffra på antalet fall kopplat till utredningens frågeställning. I de fall där det föreligger behov av arbetslivsinriktad rehabilitering vidtar myndigheten nödvändiga åtgärder. För en enskild som skadat sig under en internationell militär insats gäller – på motsvarande sätt som i övriga rehabiliteringsärenden – att den enskilde inledningsvis får arbetsträna för att återfå full arbetsförmåga i ordinarie arbete. Om den enskilde har annan arbetsgivare utgör myndigheten ett kompletterande stöd i rehabiliteringen. Genom lagens utformning ges myndigheten möjligheten till ett mer omfattande stöd till en enskild som skadat sig under en insats.

Ekonomiskt stöd till utbildning, m.m.

I 9 § anges att i de fall där besvär som avses i 8 § första stycket föranleder behov av tillgång till lämplig yrkesutbildning eller fortbildning för den enskilde i syfte att stärka dennes förvärvsförmåga, ska *Försvarsmakten* ge ekonomiskt stöd till sådan utbildning eller utbildning som förlängs till följd av besvären.

Utredningen har begärt att *Försvarsmakten* ska redovisa antal ärenden där myndigheten har gett ekonomiskt stöd till utbildning med stöd av ovan angivna bestämmelse samt ange om tillämpningen av angivna bestämmelse medfört några tillämpningsproblem.

Försvarsmakten anger att för anställd personal hanteras dessa frågor inom ordinarie arbetsgivaransvar. För direktrekryterad personal och tidsbegränsat anställd personal finns andra aktörer i samhället, till exempel arbetsförmedlingen, som i första hand sörjer för detta utbildningsbehov och ersätter aktuella kostnader. Myndigheten erbjuder också regelbundet skadade soldater fortsatt anställning.

Ekonomiskt stöd till andra åtgärder, m.m.

I 9 § andra stycket anges att *Försvarsmakten* även ska ge ekonomiskt stöd till andra åtgärder som främjar den enskildes återgång till arbetslivet samt till anskaffande av hjälpmedel som han eller hon behöver.

Utredningen har begärt att Försvarsmakten ska redovisa antal fall där myndigheten har gett ekonomiskt stöd till stöd till andra åtgärder med stöd av ovan angivna bestämmelse samt om tillämpningen av bestämmelsen medfört några tillämpningsproblem.

Försvarsmakten anger att myndigheten har i vissa speciella fall utgett extra ersättningar enligt den angivna bestämmelsen. Det finns dock vissa kunskapsutmaningar i samhället vad gäller vilket ansvar som myndigheten har i dessa fall. När konflikter uppstått har dock dessa kunnat lösas genom information och kommunikation.

Stöd om det inte ges av annan aktör

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

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

Försvarsmakten uppger att vad som anges i 10 § inte medfört några tillämpningsproblem utan eventuella otydligheter har kunnat redas ut i samverkan med andra instanser i samhället. När det gäller vad som anges i 11 § finns på lokal/regional nivå utarbetade former för samverkan. Den svenska förvaltningsmodellen innebär i sig en fördelning av ansvaret mellan olika instanser i samhället. Vissa ärenden kräver därför samverkan och samordning. Den nationella strukturen för samverkan mellan alla dessa aktörer saknas dock i dagsläget.

Samordning av stödåtgärder. m.m.

I 12 § anges att Försvarsmaktens ansvar enligt 8 och 9 §§ innebär ingen inskränkning i det ansvar som den skadades arbetsgivare har enligt 3 kap. 2 a § och 3 § andra stycket arbetsmiljölagen (1977:n60) samt 30 kap. socialförsäkringsbalken. Om en annan arbetsgivare har vidtagit stödåtgärder ska Försvarsmaktens stödåtgärder enligt 8 och 9 §§ samordnas med dessa.

I 12 § anges vidare att Försvarsmaktens ansvar enligt 8 och 9 §§ innebär ingen inskränkning i det ansvar som den skadades arbets-

givare har enligt 3 kap. 2 a § och 3 § andra stycket arbetsmiljölagen (1977:n6o) samt 30 kap. socialförsäkringsbalken.

Om en annan arbetsgivare har vidtagit stödåtgärder ska Försvarsmaktens stödåtgärder enligt 8 och 9 §§ samordnas med dessa.

Utredningen har begärt att Försvarsmakten redogör för hur samverkan med andra myndigheter, landsting, kommuner, frivilliga organisationer och andra berörda aktörer är utformad och fungerar och om tillämpningen av angivna bestämmelser har medfört några tillämpningsproblem.

Försvarsmakten uppger att myndigheten i förekommande fall inte erfarit några tillämpningsproblem, däremot ställer det krav på myndigheten att vara tydlig i sin information både gentemot den enskilde och mot andra med avseende på var ansvaret ligger, dvs. hos myndigheten eller hos en annan eller andra aktörer.

10.4.7 Arbetsskada m.m.

I 13 § anges att för tjänstgöringen i en internationell militär insats gäller bestämmelserna om arbetsskadeförsäkring i socialförsäkringsbalken från det att den första färden till insatsområdet påbörjas till det att den sista färden från insatsområdet avslutas. En skada som inträffar under denna tid ska anses som arbetsskada, om övervägande skäl talar för det. Skador som inträffar under semester eller motsvarande ledighet utanför insatsområdet ska omfattas av arbetsskadeförsäkringen endast om det finns särskilda skäl för det.

Vid prövning av om den som tjänstgör en internationell militär insats drabbats av en arbetsskada ska bestämmelserna i 43 kap. 4–6 §§ socialförsäkringsbalken tillämpas för den tid som avses i första och andra styckena, om det är förmånligare för den enskilde än en tillämpning av 39 kap. 3 och 5–7 §§ socialförsäkringsbalken.

Försvarsmakten anger att i de allra flesta fall leder utformningen inte till några tillämpningsproblem. Dock finns det enstaka fall där Försäkringskassan och AFA Försäkringar gjort olika bedömningar av samma arbetsskada vilket leder till utebliven ersättning för individen.

Underlag för livränta

Av 14 § följer att vid tillämpning enligt 13 § av bestämmelserna om arbetsskada i socialförsäkringsbalken utgör livränteunderlaget minst 7 prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ nämnda balk.

Försvarmakten uppger sig inte ha erfarit några tillämpningsproblem med den angivna bestämmelsen. Myndigheten har dock tillsammans med arbetstagarorganisationerna diskuterat att införa en mer generös tillämpning, men inga beslut är ännu fattade.

Servicebeslut av Försäkringskassan

Av 15 § följer att – oaktat vad som anges 42 kap. 12 § socialförsäkringsbalken – Försäkringskassan på begäran av den enskilde ska pröva om han eller hon har fått en arbetsskada i ett sådant fall som avses i denna lag.

Försvarmakten uppger sig inte ha erfarit några tillämpningsproblem med den angivna bestämmelsen

10.4.8 Anhöriga – stöd och ersättning

- Försvarmakten ska tillhandahålla stöd i form av information till anhöriga till dem som tjänstgör vid en internationell militär insats.
- Försvarmakten ska ha en sammanhållen planering för sitt arbete med anhöriga i stort.
- Försvarmakten har ett ansvar att aktivt arbeta med anhörigfrågor på ett sammanhållet sätt och att framför allt bygga upp en fungerande organisation för att kunna hantera behovet av information.
- Försvarmaktens fokus för verksamheten bör vara den kunskap som myndigheten har utifrån sin kärnverksamhet, sådant som inte andra kan eller bör kunna göra bättre.
- Under pågående tjänstgöring gör sig även behovet av möjlighet till kontakt mellan den tjänstgörande och dennes anhöriga gällande och bör beaktas av Försvarmakten.

Stöd till anhöriga

Enligt 16 § ska Försvarsmakten tillhandahålla stöd i form av information till anhöriga till anställda som tjänstgör i en internationell militär insats. Försvarsmakten ska vidare ha en sammanhållen planering för sitt arbete med anhöriga i sin helhet.

Av 14 § förordningen (2010:651) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser följer att myndigheten ska inom ramen för sin sammanhållna planering av arbetet med anhöriga enligt 16 § lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser ha en handlingsplan för arbetet med anhörig- och familjefrågor.

Försvarsmakten ska även utse en kontaktperson för anhöriga till den som tjänstgör i en internationell militär insats.

Försvarsmakten beskriver myndighetens sammanhållna planering av arbetet med anhöriga enligt följande:

Central anhörigfunktion

Den centrala anhörigfunktionen är placerad på myndighetens veteranenhet. Funktionen har bland annat följande uppgifter:

- ansvarig och sammanhållande för anhörigstödet inom myndigheten
- styr, stödjer och koordinerar lokala anhörigsamordnare, anhörigofficeren samt samverkar med ideella organisationer
- genomför centrala utbildningar och utbildning i anhörigstöd

Lokal anhörigsamordnare

Lokal anhörigsamordnare är en lokal befattning på respektive förband. Funktionen samordnar det lokala arbetet och är viktig för närheten till de anhöriga. Den lokala anhörigsamordnaren har ett nära samarbete med anhörigofficeren i insatsförbandet.

Anhörigofficer

En anhörigofficer finns på varje insatt förband och samverkar med lokal anhörigfunktion i frågor om praktiska arrangemang i samband med insatsförbandets informationsträffar inför, under och efter en internationell militär insats.

Externa aktörer

Försvarsmakten uppger att myndigheten samarbetar med frivilliga veteran- och anhörigorganisationer för att kunna erbjuda ett så brett stöd som möjligt samt för att nå ut och vara tillgänglig. Myndigheten arbetar främst med Invidzonen och Svenska Soldathemsförbundet i stödet till anhöriga, med vilka man har avtal om tillhandahållande av stöd.

Det finns i dag utarbetade rutiner för stödet som ges till anhöriga före, under samt efter insats. Information är en stor del av stödet och ges bland annat via myndighetens hemsida. Myndigheten anordnar också informationsträffar för anhöriga. Vid dessa träffar finns myndighetens samarbetspartners oftast representerade och ibland är träffarna arrangerade av dem. Man skickar direktadresserad information till anhöriga och försöker så långt det är möjligt säkerställa att kommunikation kan mellan den anställde i insatsområdet och anhöriga hemma.

Försvarsmakten uppger vidare att myndigheten säkerställer att ett extra skyddsnät för anhöriga finns om de behöver psykosocialt stöd eller rådgivning före, under och efter den anställdes tjänstgöring. Myndighetens ger även stöd så att de kan bilda nätverk för kamratstöd. Vidare ges stöd till närmast anhöriga i samband med allvarlig skada, sjukdom eller dödsfall.

Försvarsmakten uppger att myndigheten i dag har ett väl fungerande koncept som succesivt utvecklas och att man har valt en generös och inkluderande tillämpning av ovan angivna bestämmelser.

Ekonomiskt stöd till anhöriga i vissa fall, m.m.

Av 17 § följer att om den som tjänstgör i en internationell militär insats skadas så att han eller hon behöver sjukhusvård eller förolyckas, ska Försvarsmakten efter ansökan av den anhörig ersätta denne för skäligt antal resor till den skadade eller förolyckade samt

uppehälle och tidsspillan vid sådan resa på samma grunder som gäller i fråga om ersättning av allmänna medel till vittnen.

Försvarsmakten uppger att vid de få tillfällen det har varit aktuellt görs en bedömning i det specifika fallet och stöd har kunnat ges. Myndigheten har utgett ersättning i samband med två skadefall sedan lagen trädde i kraft. Tillämpningen har varit problemfri.

Bidrag till kostnader för psykosocialt stöd

I fall som avses i 17 § första stycket ska Försvarsmakten efter ansökan ge skäligt bidrag till kostnader för psykosocialt stöd till anhöriga som är i behov av det om det framstår som skäligt med hänsyn till omständigheterna i övrigt. Försvarsmakten får även i övrigt ge sådant bidrag om det finns särskilda skäl för det.

Försvarsmakten uppger att Svenska soldathemsförbundet står för det psykosociala stödet till anhöriga och i vissa fall även till veteraner enligt överenskommelse med myndigheten. Under 2013 lämnades stöd enligt följande:

- stöd lämnades i 16 ärenden till en anställd veteran, varav 11 har lämnats vidare för professionellt stöd
- stöd lämnades i 30 ärenden till anhörig, varav 23 har lämnats vidare till för professionellt stöd
- stöd lämnades i 24 ärenden till par, varav 17 har lämnats vidare för professionellt stöd

Försvarsmakten bedömer att bestämmelsen inte har medfört några tillämpningsproblem.

Ekonomiskt stöd till när anhörigs medverkan är av särskild betydelse för den skadades rehabilitering

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

Försvarsmakten uppger att historiskt sett finns ett antal fall där myndigheten beviljat angivet stöd, men anger att det finns utmaningar i tolkningen av bestämmelsen. De anhörigas tolkning och förväntansbild krockar ibland med myndighetens praxis och reella möjligheter att stödja.

10.4.9 Överklagande, m.m.

Av 18 § följer att Försvarsmaktens beslut enligt 8, 9 och 17 §§ får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Försäkringskassans beslut som innebär tillämpning av 13, 14 eller 15 § får ändras, omprövas och överklagas i den ordning som föreskrivs i 113 kap. socialförsäkringsbalken.

10.4.10 Övergångsbestämmelser

Ovan angivna bestämmelser har trätt i kraft den 1 januari 2011. Genom lagen har lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten upphävts. Den gamla lagen gäller dock fortfarande i tillämpliga delar för den som tjänstgör i Polisens utlandsstyrka.

Den nya lagen tillämpas även i fråga om tidigare anställda i utlandsstyrkan som skadats efter utgången av 1992.

Ersättning enligt 17 § andra stycket för kostnader som uppkommit av annan anledning än i samband med att en närstående förolyckats eller skadats så svårt att sjukhusvård krävs, betalas dock endast för kostnader som har uppkommit efter ikraftträdandet.

Försvarsmakten påpekar att ett av problemen är att den nya lagen och den tidigare lagen om utlandsstyrkan inte överensstämmer. Lagen om utlandsstyrkan gällde även för personskador som uppkom under utbildningstiden i Sverige. Den nya lagen gäller bara skador som uppkommer i ett insatsområde utomlands. För den som skadats under utbildningstid i Sverige före den 1 januari 2011 gällde lagen om utlandsstyrkan för skadan. Även förordningen om utlandsstyrkan gällde.

Enligt övergångsbestämmelserna till den nya förordningen ska äldre regler fortfarande tillämpas för förmåner vid sjukdom och skada om skadan har inträffat före den januari 2010. För att dessa

regler ska kunna tillämpas krävs emellertid att skadan omfattas av lagen. Eftersom den nya lagen gäller i stället för lagen om utlandsstyrkan och då skador under utbildningstiden i Sverige inte omfattas av den nya lagen så kan inte heller förordningen om utlandsstyrkan i tillämpliga delar tillämpas på sådana skador. Härigenom har också det förstärkta rehabiliteringsansvaret som Försvarmakten tidigare haft tagits bort. En klar försämring av den enskildes försäkringsskydd har således blivit följden.

10.5 Övrigt inhämtat underlag, m.m.

Som inledningsvis angetts har utredningen berett berörda aktörer möjlighet att såväl muntligen som skriftligen lämna synpunkter och uppgifter inom olika delområden.

Härutöver har utredningen även begärt att Försvarmakten ska redogöra för bakgrunden till och vilka åtgärder som myndigheten vidtagit eller avser att vidta med anledning av Generalläkarens tillsynsrapporter 2011¹⁰, 2012¹¹ och 2013¹² samt Försvarmaktens undersökningskommissions rapport 2012¹³.

Vidare har utredningen även begärt att myndigheten ska redogöra för vilka åtgärder som myndigheten överväger med anledning av resultaten av två enkätundersökningar om genomförandet av veteransoldatpolitiken som genomfördes 2012.

Nedan redogörs översiktligt för angivna rapporter och enkäter och, i förekommande fall, Försvarmaktens kommentarer i anslutning till respektive rapport.

Vidare lämnas en sammanfattning av resultatet av den enkätundersökning av veteransoldaternas och deras anhörigas uppfattning om veteransoldatpolitiken som Totalförsvarets forskningsinstitut genomfört på uppdrag av utredningen 2014.

Avslutningsvis lämnas en översiktlig redogörelse för resultaten av enkät om bland annat synen på veteraner som SOM-institutets vid Göteborgs universitet genomförde 2013.

¹⁰ Generalläkarens processinspektion av HKV koncernledning 2011-11-23, daterad den 22 december 2011(2011-0620-70).

¹¹ Generalläkarens inspektion i Afghanistan mars 2012, daterad den 18 april 2012 (2012-0014-70).

¹² Generalläkarens inspektion i Afghanistan mars 2013, daterad den 27 mars 2013 (2013-0026-70).

¹³ Åtgärder med anledning av Försvarmaktens undersökningskommission FMUK 2012-1, daterad den 18 december 2012-12 (802 810:61698).

10.5.1 Generalläkarens tillsynsrapport, m.m.

Generalläkarens tillsynsrapport belyser en processinspektion av högkvarteret/ koncernledningen 2011 och inspektioner av insatsförbandet i Afghanistan 2012 och 2013.

FMUK:s undersökning och rapport avser analys, slutsatser och rekommendationer avseende dels en individ som påverkats av sin tjänstgöring och dels omhändertagande av personal med mental ohälsa vid internationella insatser.

FMUK:s rapporter är resultat av en internutredning inom Försvarsmakten utförd av en undersökningskommission, av vilka en är medicinskt kunnig.

Utredningen kan notera att den generellt största utmaningen med interna utredningar är vad som kan benämnas som *beroendebias*, med vilket avses att det finns en risk för systematiska fel på grund av att de som genomför utredningen själva tillhör organisationen. Utredningen anser dock vid genomgången av rapporten att den ter sig grundlig och genomförd av kunnig personal som tagit sig an uppgiften på allvar. Beskrivningar och slutsatser ter sig också rimliga varför den eventuella risken för beroendebias i detta fall får bedömas som låg.

Representanter från Generalläkaren respektive FMUK har även redovisat och kommenterat undersökningarna och resultaten muntligen för utredningen under hösten 2013.

Generalläkaren och FMUK beskriver förekomsten av ett antal problem såväl centralt i myndigheten som på fältet, vilka sammanfattningsvis kan beskrivas enligt följande:

- personalfunktionen har uppvisat brister när det gäller lyhördhet, uppföljning och förmåga att agera
- chefer har inte uppmärksammat och förstått situationen
- situationen hade med stor sannolikhet kunnat ha hanterats bättre om det systematiska arbetsmiljöarbetet fungerat på avsett sätt
- brister i dokumentation och uppföljning ledde till sen upptäckt och att åtgärder inte vidtogs i tid
- personalfunktionen borde ha agerat aktivt på plats och upprättat en arbetsskadeanmälan

- det finns oklara ansvarsförhållanden, okunskap om arbetsfördelning, resurser och kompetenser avseende arbetsmiljöärenden på central nivå
- det saknas ett fungerande system för att fånga upp signaler från enskilda
- det finns brister i den systematiska uppföljningen av den enskilde och de påföljande bristerna i agerandet vid hemkomsten

FMUK har mot bakgrund av vad som framkommit lämnat följande rekommendationer:

- validering av verksamhetssäkerhetssystem bör ske och ansvaret för dessa frågor bör tydliggöras i organisationen
- systemet och resurserna för stöd till personal med mental ohälsa vid internationella insatser bör organiseras så att ansvar och samarbetsformer tydliggörs
- det krävs system för vårddokumentation som gör det möjligt att genomföra systematisk uppföljning

FMUK:s tilläggsuppdrag att undersöka hur myndigheten omhändertar personer med mental ohälsa vid internationella insatser har resulterat i huvudsak i följande slutsatser:

- det är många olika funktioner och enheter som är inblandade i uppgiften att stödja personal med mental ohälsa
- det finns otydlighet i organisationen och bristande förmåga att styra och utveckla dessa funktioner
- vissa delar av organisationen saknar resurser och kompetens på området
- vissa befattningshavares placering begränsar utvecklingsmöjligheterna
- Försvarshälsans regionalisering har inneburit en ledningsstruktur som medfört minskad flexibilitet, tillgänglighet och styrningsmöjlighet
- avsaknad av datoriserat system för vårddokumentation vid internationella enheter leder till kvalitetsbrister och brister i att systematiskt kunna följa upp individer

- rehabiliteringsfunktionen har begränsad kompetens och det saknas ansvarig verksamhetschef vid HR-Centrum
- det medicinska stödet till personal ute i insatserna fungerar dock väl

Enligt FMUK måste identifierade brister avseende organisation, ledning, samarbetsformer, kompetenser och resurser åtgärdas och man föreslog där myndigheten att verka för att:

- ansvar, uppgifter och befogenheter tydliggörs i organisationen när det gäller ledning av myndighetens sjukvård och rehabilitering
- insatsorganisationens hälso- och sjukvård bör samordnas med Försvvarshälsan
- förstärka resurser och kompetenser och kunskapsnivå inom områdena mental hälsa och företagshälsovård
- skapa ett fungerande system för vårddokumentation vid internationella insatser

Försvvarsmakten har mot bakgrund av vad som anges i ovan redovisade tillsynsrapporter och undersökning lämnat följande uppgifter och synpunkter till utredningen.

Generalläkarens inspektion 2011

Försvvarsmakten anger att myndigheten i en skrivelse¹⁴ har redogjort för vilka åtgärder som vidtagits med anledning av generalläkarens rapport efter inspektion. Sammanfattningsvis anger myndigheten att ansvaret för hur hälsoskyddsfrågor hanteras är delegerat till förbandschefer. Klagomål som inkommer hänvisas till avdelning som verksamhetsstyr den verksamhet som är föremål för klagomålet. De delar som kan ha en påverkan på veteraner och anhöriga gäller främst kompetens hos insatsstaben vad avser hälsoskydd, förplägnadstjänst samt egenkontroll och erfarenhetshantering. Inom samtliga dessa områden har myndigheten vidtagit ett antal konkreta åtgärder de senaste åren. Exempel på detta är att vid omorganisationen av högkvarteret 2013 har befattningar inom hälsoskydd och sjukvård tillförts insatsstaben och rollspelet mellan insatsledningen och produktionsledningen tydliggjorts, bland annat genom myndighetens

¹⁴ HKV 2012-05-04, 22 100:50258.

arbetsordning. Vidare har en ny funktion för erfarenhetshantering inrättats. Ett flertal seminarier har genomförts liksom ett antal förändringar i ledning, styrning och regelverk samt rapporter tagits fram.

Generalläkarens inspektion 2012

Försvarsmakten uppger att myndigheten har i skrivelse¹⁵ redogjort för vilka åtgärder som vidtagits eller skulle vidtas med anledning av påpekandena i tillsynsrapporten. Myndigheten har gett ansvariga i myndigheten i uppgift att rätta till påtalade brister.

Försvarsmakten noterar att de områden som berör hälso- och sjukvårdstjänst är utlämning av patientjournaler och tillgängligheten på vårdpersonal i helikoptrar. Myndigheten har nu sett över rutinerna som har förbättrats.

Generalläkarens inspektion 2013

Försvarsmakten uppger att myndigheten även i detta fall i en skrivelse¹⁶ har redogjort för vilka åtgärder som vidtagits med anledning av tillsynsrapporten. Sammanfattningsvis så påbörjade myndigheten arbetet med egenkontroll i form av ett samarbete mellan insatsstaben (INSS/J4) och förbanden i Afghanistan. Ett första utkast togs fram och riskanalys genomfördes. Rutiner tas fram löpande. Inom insatsstaben genomfördes ett arbete med att få till stånd ett systematiskt egenkontrollarbete vid alla myndighetens instanser. Ytterligare åtgärder har vidtagits.

Försvarsmakten har vidare med anledning av påpekanden i generalläkarens inspektion av FS 24 i mars 2013 utvecklat tydligare rutiner för hantering av läkemedel, ordinationsrutiner och dokumentation. Vidare har ett digitalt journalsystem införts som medger säker överföring till Sverige.

Försvarsmaktens undersökningskommission 2012

Försvarsmakten uppger att man har med anledning av de rekommendationer som lämnats tagit fram kommentarer och svar på dessa rekommendationer och att de skulle föredras för myndighetens led-

¹⁵ HKV 2012-06-05, 22 100:59280 inkl. två bilagor.

¹⁶ HKV 2013-06-27, 22 100:60114 inkl. en bilaga.

ning den 28 mars 2014. Myndigheten kan därför inte närmare delge utredningen hur myndigheten avser att åtgärda de olika problem som undersökningskommissionen pekar på.

Försvarsmakten uppger emellertid att ett antal olika råd finns för frågor som ska belysas eller hanteras på särskilt sätt, bland annat finns ett medicinskt råd, ett rehabiliteringsråd, m.m. samt ett vedertaget system för avvikelshantering. För att hantera frågor som berör flera av dessa specialområden, och som berör veteraner, har myndigheten etablerat ett veteranutredningsråd. Exempel på ärenden som kan hanteras i råden är bristande ledarskap, trakasserier, kränkningar och mobbing som har lett till psykisk ohälsa eller annan multipel problematik. Sedan undersökningskommissionen lämnade sin rapport har ett omfattande arbete genomförts för att omhänderta rekommendationerna. Myndigheten har bland annat genomfört en omorganisation av högkvarteret och intagit en ny organisation den 1 januari 2014 där uppgifter och ansvar är tydliggjorda ur ett arbetsmiljöperspektiv. Chefen för produktionsledningen har nu ett entydigt arbetsgivaransvar och arbetsmiljöansvar, som inkluderar krigsorganisationens utveckling och förberedelser inför internationella insatser. Denne är också vårdgivare i myndigheten och leder den regionaliserade Försvarshälsan.

Försvarsmakten uppger vidare att myndigheten har vidare i december 2013 utfärdat en ny arbetsordning för myndigheten där bland annat ansvaret för det systematiska arbetsmiljöarbetet, jämställdhetsarbete, jämlikhetsarbete, försvarspsykologi, värdegrundsarbete, rehabiliteringsarbete, veteranverksamhet och anhörigverksamhet har tydliggjorts

Försvarsmakten har även i syfte att stärka uppföljningen av veteraner och stödet till dessa och deras anhöriga inrättat den utvecklade och förstärkta veteranenheten. Enheten består av 17 personer, bland annat ett flertal psykologer. Myndigheten har tidigare utökat antalet psykologer vid den regionaliserade Försvarshälsan och myndigheten bedömer att den nu är en av de psykologtätaste myndigheterna, utöver hälso- och sjukvården.

Försvarsmakten anger att man har även infört digitaliserade vårdokumentationssystem för dokumentation och överföring av information till Sverige.

Försvarsmakten framhåller samtidigt att krigsförbandens sjukvårdsorganisation, Försvarshälsan (företagshälsovården) och sjukvårdsorganisationen i de internationella insatserna samt den civila hälso- och sjukvården är kravsatta olika och lyder under delvis olika

huvudmän. Krigsförbanden består till huvudsak av deltidstjänstgörande, de internationella insatserna bemannas av tillfälligt rekryterade i stor omfattning och Försvvarshälsan har främst rollen som företagshälsovård medan sjukvårdshuvudmännen bedriver sjukvård utgående från nationella lagar och regler.

Den danska modellen

Försvvarsmakten har i detta sammanhang påpekat att myndigheten har inhämtat information om den danska modellen för omhändertagande av veteraner samt studerat och värderat denna närmare. Myndigheten noterar att den danska modellen för omhändertagande av veteraner med mental ohälsa omfattar de kontinuerligt anställda, i mindre del de som är deltidstjänstgörande. Den danska modellen verkar regionalt och är även uppbyggd på civilt upphandlat stöd som utförs lokalt eller regionalt.

10.5.2 Veteranpolitikens genomförande – enkätundersökning

Försvvarsmakten gav företagen *Beyond Reach*¹⁷ respektive *Demoskop*¹⁸ uppdrag att genom fallstudier och enkätundersökningar belysa hur fyra individer som blivit svårt skadade under sin tjänstgöring i en internationell militär insats uppfattade hur vården och omsorgen hade fungerat och vad personal i Försvvarsmakten som arbetar med dessa frågeställningar anser om hur verksamheten fungerar. Genom fallstudierna och enkätundersökningarna framkomer ett antal problemområden, såväl vad gäller myndighetens interna arbete med veteran- och anhörigfrågorna som i samverkan med berörda externa aktörer.

I fråga om myndighetens interna arbete framkommer brister inom följande områden:

- behov av tydligt informations- och presentations material
- brist på kunskap inom myndigheten och att man är dåligt förberedd
- otydlighet i riktlinjer och bristande likvärdighet i implementering mellan förbanden

¹⁷ Veteranpolitiken – Försvvarsmakten, november 2013.

¹⁸ Presentation – Implementering av veteranpolitik (2013-11-11).

- resursbrist och viss otydlighet i fråga om befogenheter och ansvarsfördelning, samt bristande likformighet mellan förbanden
- problem uppstår när Förvarshälsan inte finns på den aktuella orten
- behov av fler heltidstjänster och utökad sjukvårdspersonalstyrka
- tydligare information om ansvarsfördelning
- ökad tydlighet krävs när det gäller arbetsbeskrivningar och arbetsinnehåll för tjänster/roller kopplad till veteranärenden både på lokal och central nivå inom Förvarsmakten
- ökad tydlighet och information runt ”det livslånga” uppföljningsansvaret
- vård och rehabilitering bestäms av en rad olika omständigheter, som anställningsform, annat arbete eller arbetslös, arbetsgivare, militär grad, förbandets erfarenhet av veteraner, m.m.

Av enkätundersökningen framkommer vidare att det finns problem i samverkan med externa aktörer inom bland annat följande områden:

- samarbetet med kommuner, landsting och försäkringskassan fungerar mindre bra
- det finns ofta bristande kunskaper kring veteranfrågor bland externa aktörer som landsting, kommuner, försäkringskassa och arbetsförmedling
- landstingen har ofta inte har rätt kompetens för att kunna ta emot veteraner och att dessa inte prioriteras
- problemen består i omfattande byråkrati, bristande kunskap om de nya reglerna och dålig förståelse för veteranernas speciella situation bland verksamma inom dessa myndigheter
- det finns okunskap, ointresse och bristande förståelse från övriga civila samhället
- det finns bristande förståelse inom sjukvården, bl.a. är den civila sjukvården inte anpassad för de specifika skadorna och sjukdomsbilderna, särskilt avseende psykiatri
- det är svårt att få kontakt med någon som har hand om veteranfrågor i kommunerna

10.5.3 Veteranerna och deras anhöriga om veteranpolitiken – enkätundersökning

Bakgrund

På uppdrag av utredningen har en forskargrupp på Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) genomfört en enkätundersökning som riktat sig till enskilda veteransoldater och deras anhöriga.¹⁹ Syftet med enkätundersökningen har varit att undersöka om de svenska militära veteranerna uppfattar att det har skett någon förändring i hur veteranfrågor hanteras efter införandet av den nya veteransoldatpolitiken. Studien bygger på information från över tusen svenska veteransoldater som deltagit i internationella militära insatser före och efter 2008 samt anhöriga till veteraner.²⁰

Sammantaget har 1 217 veteraner (enkätsvar) av de 2 451 veteransoldater som enkäten riktade sig till besvarat enkäten, vilket ger en svarsfrekvens på cirka 40 procent.

Någon motsvarande siffra för enkäten som riktade sig till anhöriga till veteranerna är inte möjlig att beräkna då ett riktat urval av anhöriga kombinerades med att en länk till undersökningen fanns tillgänglig på anhörigorganisationen Invidzonens hemsida. Dock bedöms svarsfrekvensen från samtliga grupper vara god.

I undersökningen delades veteransoldaterna in i tre grupper:

- anställda i Försvarmakten och som tjänstgjort i en eller flera internationella insatser *före* 2008,
- tidigare anställda i Försvarmakten och som tjänstgjort i en eller flera internationella insatser *före* 2008
- anställda eller tidigare anställda i Försvarmakten och som tjänstgjort i en eller flera internationella militära insatser *efter* 2008.

¹⁹ Enkäten redovisas närmare i bilaga 8.

²⁰ Underlaget till enkäten är utformat efter veteransoldatpolitikens olika delområden som *handlingsplan för arbetet med anhörig- och familjefrågor, bestämma insatsfrekvens, medicinsk ombändertagande, internationell tjänstgöring och dess meritvärde och information och öppenhet* samt *inrättandet av en veteranadministration*. Utifrån dessa kategorier fick forskargruppen i uppdrag att formulera frågor eller påståenden. För en komplett redogörelse se bilaga 8.

Resultat av undersökningen

Sammanlagt deltog veteransoldater från 14 olika internationella militära insatser i enkäten, varav det största antalet svar inkom från de som tjänstgjort på Cypern samt i Libanon, Bosnien och Afghanistan. Det är dock förenat med svårigheter att ge en samlad bild av de olika insatser som de medverkande veteransoldaterna har medverkat i eftersom de allra flesta har tjänstgjort i flera insatser och i olika insatsområden (länder).

Sammantaget indikerar undersökningen att av de tre grupperna är den mest positiva gruppen till veteransoldatpolitikens genomförande den som omfattar veteransoldater som tjänstgjort *efter* 2008. Minst positiva till politikens genomförandes är gruppen som *avslutat* sin anställning i Försvarmakten och som tjänstgjort *före* 2008.

Av enkäten kan också vissa mönster urskiljas. Veteransoldaternas uppfattning om kontakt med och stöd av Försvarmakten indikerar att åtgärder bör vidtas. Motsvarande kan anses gälla, fast i mindre utsträckning, när det gäller möjligheten att påverka insatslängd och insatsfrekvens samt meritvärdet av tjänstgöringen.

Samtidigt kan noteras att åtgärderna för att ge veteranerna och deras anhöriga erkänsla för gjorda uppoffringar och veteranadministrationens arbete är de områden som haft mest positivt genomslag.

Det kan också noteras att de anhörigas svar följer veteransoldaternas vad gäller omdömena för information, öppenhet och erkänsla samt sämre när det gäller arbetet med bland annat försäkringsfrågor.

Vad gäller synen på kontakten med Försvarmakten har de anhöriga en mer negativ syn än veteransoldaterna

Nedan redovisas närmare resultaten från olika delområden.

Veteranstöd

I enkäten ställdes den generella frågan *Hur pass bra anser du att Försvarmakten har genomfört följande satsningar inom veteranpolitiken* med ett antal följdfrågor, se bilaga 8. Av svaren framkommer att det i samtliga frågor finns det betydande skillnader mellan de som avslutat sin anställning i Försvarmakten och som tjänstgjorde före 2008 i jämförelse med de övriga två grupperna.

Den mest positiva gruppen veteransoldater är den som har gjort tjänstgjort i en insats efter 2008. Den mest kritiska gruppen är den

som lämnat Försvarsmakten och som tjänstgjorde före 2008. Åtgärder för att stärka det medicinska omhändertagande av fysiska skador i fält är de som värderas högst av samtliga grupper. Arbetet med tydligare hantering av försäkrings- och ersättningsfrågor efter hemkomst har fått minst uppskattning.

Resultaten indikerar att Försvarsmakten utvecklat stödet med hantering av stresspåverkan efter hemkomsten och arbetet med anhörig- och familjefrågor, även om dessa satsningar inte upplevs som väl genomförda eftersom medelvärdet är vare sig bra eller dåligt.

Kontakt med och information från Försvarsmakten

I enkäten ställdes frågor om hur veteransoldaterna uppfattar kontakten med Försvarsmakten under tiden för den internationella insatsen. Även på detta område finns betydande skillnader mellan grupperna. De veteransoldater som genomfört internationella insatser efter 2008 är betydligt mer positiva när det gäller kontakter med utsänd personal i jämförelse med de veteraner som tjänstgjort före 2008. Motsvarande gäller hanteringen inom Försvarsmakten av kritik som riktats mot den enskilde eller förbandet. Även här är dock medelvärdet nära 3, vilket visar att även om kommunikationsfrågorna har förbättrats så finns det utrymme för förbättringsåtgärder.

När det gäller kontakt med anhöriga/närstående så är de veteransoldater som lämnat Försvarsmakten och som tjänstgjort före 2008 som är mest negativt inställda.

Meritvärde

Av undersökningen framkommer att de flesta veteraner upplever ingen förändring i synen på meritvärde av internationell tjänstgöring, som flertalet dock anser fungerar bra, eller att det har förbättrats. En liten andel anser dock att meritvärdet minskat.

Insatsfrekvens

Undersökningen indikerar att möjligheten att påverka insatsfrekvens och längd är också något som veteransoldaterna anser fungerar bra, även om de flesta inte sett någon förändring. Här är det fler, cirka en femtedel som anser att det inte skett någon förändring och att

möjligheterna att påverka är dåliga. Det kan vara värt att notera att en grupp, de veteransoldater som tjänstgjort före 2008 och stannat kvar inom Försvarsmakten, ser en försämring i större utsträckning än de övriga grupperna.

Erkänsla och uppmärksammande av veteraner

Av undersökningen framkommer att veteransoldaterna uppskattar den uppmärksamhet i form av ceremonier som nu finns. Det som är minst uppskattat är minnesmonumentet, men övriga åtgärder är högt uppskattade.

Veteranadministration

Av undersökningen framkommer att de veteransoldater som fortfarande är anställda i Försvarsmakten och som har tjänstgjort före 2008 är de som har bäst kännedom om Försvarsmaktens handlingsplan för arbetet med veteran- och anhörigfrågor, vilket indikerar att kommunikationen inom myndigheten är relativt god.

Vidare är det gruppen av veteransoldater som fortfarande är anställda i Försvarsmakten och som gjort internationella insatser före 2008 som har mest kännedom om veteranadministrationen. Cirka en femtedel av de som tjänstgjort före 2008 anger att de har varit i kontakt med veteranadministrationen. För de som tjänstgjort efter 2008 är det endast cirka nio procent som varit i kontakt med administrationen.

Vidare framkommer att av de veteransoldater som svarar att de har haft kontakt med veteranadministrationen uppger omkring nittio procent att de uppfattar kontakten som bra eller mycket bra. En mindre andel uppfattar kontakten som dålig eller mycket dålig.

Anhöriga – information och stöd

I enkäten har även anhöriga till veteransoldaterna getts möjlighet att besvara frågor om hur de uppfattar att Försvarsmakten hanterar veteransoldatfrågor.

Av undersökningen framkommer att anhöriga anser att Försvarsmaktens information och öppenhet är bra men, i likhet med veteransoldaterna, att arbetet med försäkringsfrågor fungerar dåligt.

Anhörigas kontakt med Försvarsmakten

De anhöriga fick även frågan hur de uppfattat kontakten med Försvarsmakten under den anställdes tjänstgöring i insatsen. Av de anhörigas svar framkommer att det finns en diskrepans mellan hur veteransoldaterna uppfattar att Försvarsmakten hanterar kommunikationen med anhöriga och hur anhöriga själva ser på saken. Ungefär en femtedel av anhöriga har inte varit kontakt med Försvarsmakten under den tid deras partner varit i utlandet.

Anhörigas syn på erkänsla, m.m.

Även anhöriga har tillfrågats om hur de uppfattar att veteransoldater uppmärksammas. Även här visar resultaten att de ceremonier som nu utförs är viktiga även för de anhöriga.

Anhörigas kännedom om veteranadministrationen

I undersökningen anger endast en fjärdedel av anhöriga/närstående att de känner till att det finns en veteranadministration. Något fler, cirka en tredjedel känner till att det finns en handlingsplan för stöd till veteransoldater. Endast två personer från gruppen med anhöriga/närstående anger att de varit i kontakt med veteranadministrationen och att den kontakten var bra. Här antyder resultaten att arbetet med att nå anhöriga och närstående kan förbättras.

Öppna svar

I enkäten fanns även utrymme för att lämna synpunkter på genomförandet av veteransoldatpolitiken.

Under arbetet med undersökningens genomförande framkommer att intresset och engagemanget för veteransoldatfrågorna bland veteransoldaterna är mycket stort och forskarna vid FOI har även tagit emot många telefonsamtal från veteransoldater. Några har även skrivit brev för att komplettera sina enkätsvar. En sammanställning av de öppna kommentarerna återfinns i bilaga 8.

Nedan redovisas några av de synpunkter som lämnats:

- Försvarsmakten är dålig på uppsökande verksamhet.
- hemkomstsamtal som erbjuds kommer dels för snabbt inpå hemkomst och utförs ibland av personer som inte förstår vad veteransoldaterna har varit med om
- eventuell påverkan av tjänstgöringen i en internationell militär insats kommer efter en tid hemma, allt från ett par månader till flera år, och att det är svårt för veteranerna att veta vart de ska vända sig efter att lång tid har passerat
- vissa veteransoldater har svårt att be om hjälp
- det är bäst att samtala med andra veteraner som varit med om liknande situationer och händelser, men att detta borde ske genom Försvarsmaktens försorg och inte genom frivilliga initiativ
- veteranfrågor är en politisk fråga som borde debatteras mer i det allmänna forumet för att det ska bli en fråga för hela Sverige och inte bara Försvarsmakten
- Försvarsmakten ska organisera, och till viss del stötta ekonomiskt, återträffar på förbandsnivå
- veteraner borde vara föremål för viss positiv särbehandling, där olika ekonomiska rabatter (exempelvis på bussar) eller speciella rekryteringsprocesser finns för veteraner
- veteranarbetet ska präglas av en helhetssyn där fokus inte bara ligger på att behandla traumatiska upplevelser, utan också fokuserar på vanliga frågor.
- det bör finnas en samordnande funktion av mera social karaktär, ett "Camp Veteran", som veteraner kan vända sig till när de behöver stöd. Verksamheten ska ha Försvarsmakten som huvudman och såväl veteranadministration som frivillig- och anhörigorganisationer ska ingå.

Närmare analys av resultaten

Veteranstöd och kontakt med Försvarmakten

I frågorna om veteranstöd och kontakt med och information från Försvarmakten så skiljer sig grupperna åt markant.

Vad gäller *Veteranstöd* så återfinns det betydande skillnader mellan de som *tidigare var anställda* i Försvarmakten och som tjänstgjort i en eller flera internationella insatser *före* 2008 och gruppen veteraner som alltså *är anställda* i Försvarmakten som tjänstgjort i en eller flera internationella insatser *före* 2008. Den mest positiva gruppen veteraner är gruppen med anställda eller tidigare anställda i Försvarmakten som tjänstgjort i en eller flera internationella militära insatser *efter* 2008. Den mest kritiska gruppen är den som tjänstgjort *före* 2008 och sedan lämnat Försvarmakten.

Den satsning som värderades högst av alla grupper var *Medicinsk omhändertagande av fysiska skador i fält*. Den satsning som får lägst betyg av samtliga grupper är *Arbetet med tydligare hantering av försäkrings- och ersättningsfrågor efter hemkomst*.

I frågorna om *Kontakt med och information från Försvarmakten* finns också betydande skillnader mellan grupperna. De veteraner som tjänstgjort i insatser *efter* 2008 är betydligt mer positiva i de senare två frågorna: *I kontakter med utsänd personal* och *Hanteringen inom Försvarmakten av kritik som riktats mot mig eller mitt förband*, än de veteraner som tjänstgjort *före* 2008.

När det gäller kontakt med anhöriga/närstående så är det veteran-soldaterna som tjänstgjort *före* 2008 och lämnat Försvarmakten som är mest negativt inställda.

Meritvärde

I undersökningen finns det en stabil svarsandel där ca hälften i alla tre grupperna anger att meritvärdet *Fungerar bra men inte förändras*. En mindre andel, mellan 12–18 procent för de tre grupperna, anger att det försämrats.

Insatsfrekvens och längd

På frågan om *Möjlighet att påverka insatsfrekvens och längd* ligger andelen som anser att det fungerar bra, men att det inte skett någon förändring, på cirka hälften i alla grupperna. Cirka en femtedel i grupperna svarar att de anser att möjligheterna att påverka är dåliga och att det inte sker någon förändring. Gruppen som tjänstgjort före 2008 och som fortfarande är anställda i Försvarsmakten har störst andel som ser en försämring.

Erkänsla och uppmärksammande

När det gäller frågan om erkänsla finns en övervägande positiv tendens i alla tre grupperna. Samtliga grupper uppskattar de olika formerna av erkänsla och uppmärksammande, dvs. medalj, ceremoni och veteranmonumentet, även om det senare är minst uppskattat av de tre alternativen som nämns i enkäten.

Veteranadministration

När det gäller synen på veteranadministrationen så är det gruppen *anställda* i Försvarsmakten och som tjänstgjort i en eller flera internationella insatser *före 2008* som har bäst kunskap om handlingsplanen och veteranadministrationen. Av de som uppger att de haft kontakt med veteranadministrationen har en överväldigande majoritet positiva erfarenheter.

Anhörigas åsikter

Av enkätsvaren från anhöriga till veteranerna framgår att de anhöriga anser att informationen och öppenheten från Försvarsmakten är bra men, i likhet med veteranerna, att arbetet med förssäkringsfrågor fungerar dåligt. De anhörigas mer negativa svar på frågan om kontakten med Försvarsmakten visar dock på en negativ diskrepans mellan veteraner och anhöriga i denna fråga.

Vad gäller frågan om erkänsla och uppmärksammande av veteraner visar svaren på att detta också är viktigt för anhöriga.

Av enkätsvaren framkommer att majoriteten av de anhöriga inte känner till vare sig handlingsplanen eller veteranadministration och endast två av de svarande i anhöriggruppen har varit i kontakt med veteranadministrationen och angett en *bra kontakt*.

Sammanfattning

Försvarsmakten anger, bland annat i myndighetens årsredovisningar för 2012 och 2013, att den svenska veteransoldatpolitiken i huvudsak har implementerats. Av bland annat enkätundersökningen framkommer dock att genomförandet av denna politik inte får enbart positivt omdöme av tillfrågade veteransoldater och deras anhöriga. Enkätsvaren indikerar att på flera av de områden som undersökts finns brister och förbättringsarbeten att genomföra. Ett undantag från detta är den uppmärksamhet som veteranerna och anhöriga får i form av ceremonier och monument, även om utformningen av själva veteranmonumentet är föremål för delade meningar bland veteranerna själva.

10.5.4 Kunskapen om begreppet utlandsveteran – enkätundersökning

På uppdrag av *Försvarsmakten* undersökte företaget Demoskop 2012 i vilken omfattning som svenska folket har kännedom/kunskap om begreppet utlandsveteran (=veteransoldat). Av undersökningen framkom följande resultat, se nedan tabell 10.1.

Tabell 10.1 I tabellen anges hur 1 010 personer svarade som fick frågan *Hur väl känner du till vad en utlandsveteran är? (2012-12-06)*

	5	4	3	2	1	Vet ej	Medel
	Mycket väl				Inte alls		
Samtliga	2	6	14	15	53	11	1,75
Män	3	8	16	17	44	11	1,98
Kvinnor	0	3	11	13	61	11	1,53
15–25 år	1	6	12	13	56	12	1,67
26–35 år	2	6	15	20	51	6	1,80
36–64 år	2	5	12	15	54	12	1,71
65–74 år	3	7	20	13	45	11	1,99

Av svaren framkommer att mer än hälften av de tillfrågande inte känner till eller har kunskap om begreppet utlandsveteran, vilket är *Försvarsmaktens* benämning på i veteranlagstiftningen använda begreppet veteransoldat.

Tabell 10.2 I tabellen anges hur personerna svarade på frågan
Vilken är din allmänna inställning till utlandsveteraner?

	5	4	3	2	1	Vet ej	Medel
	Mycket positiv		Varken eller		Mycket negativ		
Samtliga	18	26	48	5	1	1	3,55
Män	22	30	42	5	1	0	3,68
Kvinnor	11	20	58	6	2	3	3,32
15–25 år	11	33	43	12	0	0	3,43
26–35 år	13	28	54	4	2	0	3,46
36–64 år	22	22	49	5	1	1	3,59
65–74 år	20	28	44	2	2	5	3,64

Bas: Känner till utlandsveteraner (2–5), 373 intervjuer.

Av svaren framkommer att nästan hälften av de tillfrågande inte hade någon allmän inställning till utlandsveteraner (veteransoldater). Nästan en femtedel uttryckte dock att man var mycket positiv i sin inställning till utlandsveteraner (veteransoldater).

De tillfrågade fick även frågan Hur väl tycker du att följande påståenden stämmer in på gruppen utlandsveteraner som helhet? Av tabellen nedan framgår svaren på frågan.

Tabell 10.3 I tabellen anges hur tillfrågade personer svarade på frågan *Hur väl tycker du att följande påståenden stämmer in på gruppen utlandsveteraner som helhet? Ange det som du spontant tänker på:*

	5	4	3	2	2	Vet ej	Medel
	Stämmer helt och hållet	Stämmer ganska bra	Varken eller	Stämmer inte särskilt bra	Stämmer inte alls bra		
Kan ha behov av stöd	42	32	14	3	1	8	4,22
Tränade i att samarbeta och leda andra	27	38	22	4	1	8	3,96
Handlingskraftiga	22	41	23	5	0	10	3,88
Har gjort en insats för Sverige	30	27	22	7	5	10	3,77
Ansvarsfulla	16	36	27	8	2	11	3,63
Äventyrare	18	34	26	11	2	8	3,60
Kompetenta	14	32	35	6	1	12	3,60
Mänskliga	18	29	30	10	2	11	3,57
Pålitliga	11	30	37	5	2	14	3,52
Har utvecklats positivt fysiskt och mentalt	13	26	31	11	3	14	3,39
Osjälvviska	13	23	36	13	3	21	3,36
Attraktiva på arbetsmarknaden	7	20	36	13	3	21	3,20
Begåvade	6	17	44	13	4	15	3,09

Bas: Känner till utlandsveteraner (2–5), 373 intervjuer.

Av svaren framkommer att mer än hälften av de tillfrågade anser att utlandsveteranerna (veteransoldaterna) har gjort en insats för Sverige. Vidare att anser cirka tre fjärdedelar att utlandsveteranerna har behov av stöd.

10.5.5 Stödet till veteranerna – enkätundersökning

SOM-institutet undersökte 2012 bland annat hur uppfattningen är i det svenska samhället i frågan hur man bemöter och omhändertar dem som återkommer efter internationella insatser, och även vilken stödstruktur som finns för anhöriga före, under och efter uppdraget.

Tabell 10.4 Svenska folkets inställning till omhändertagandet av personer som tjänstgjort i utlandsinsatser efter kön och ålder 2012 (procent och balansmätt)

Bedömning av påstående: Sverige ger tillräckligt stöd till de soldater som har deltagit i utlandsinsatser

	Delvis riktigt	Delvis felaktigt	Helt felaktigt	Ingen uppfattning	Summa procent	Opinions- balans	Helt riktigt
Kvinna	4	12	11	6	68	100	-1
Man	5	16	16	11	52	100	-6
16–29 år	3	13	11	7	66	100	-2
30–49 år	3	11	12	6	68	100	-4
50–64 år	4	16	13	10	57	100	-3
65–85 år	7	14	16	9	54	100	-4
Samtliga	4	14	13	8	60	100	-3

Kommentar: Tabellen visar bedömningen ett påstående gällande omhändertagandet av de personer som tjänstgjort i utlandsinsatser. Fördelning av andel svarande i procent samt skillnaden mellan de som anser att påståendet är riktigt minus de som anser att det är felaktigt (balansmätt, se kommentar under Figur 1). Ju mer negativ balans, desto mindre stöd för påståendet. Procentbasen inkluderar de som angett svarsalternativet "ingen uppfattning" då denna andel är anmärkningsvärt hög.

Källa: Den nationella SOM-undersökningen 2012.

Av SOM-institutets undersökning framkommer att frågan om samhällets omhändertagande av dem som tjänstgjort i internationella insatser förefaller vara ny och ovan, dvs. nästan 60 procent av de svarande ansåg sig inte ha någon uppfattning i frågan.

Av undersökningen drar SOM-institutet vidare slutsatsen att den stora osäkerheten överlag sannolikt kan bero på att "veteraner" under lång tid i princip utgjorde en icke-fråga, både i politiken och inom försvaret, bland annat har man inte – med få undantag – i Sverige uppmärksammat att svensk personal utsatts för farligheter och påfrestningar i krig och konflikter. Av undersökningen dras även slutsatsen att den svenska allmänheten hittills inte ägnat större energi åt att fundera kring "veteraner" men att frågan nu verkar få ökad synlighet.²¹

²¹ Ydén, Karl & Berndtsson, Joakim, *Efter Afghanistan? Försvaret, kriget och svenskarna* i Lennart Weibull, Henrik Oscarsson & Annika Bergström (red) *Vägskäl*. Göteborgs universitet: SOM-institutet, (2013).

10.6 Överväganden

Utredningen har inom ramen för uppdraget att följa upp och utvärdera den hittills genomförda veteranpolitiken/veteransoldatpolitiken tagit del av ett omfattande skriftligt underlag och lämnade muntliga synpunkter och uppgifter.

Sammantaget kan utredningen konstatera att uppföljningen och utvärderingen av veteranpolitikens/veteransoldatpolitikens mål och olika delmål visar att den övervägande delen av målet och delmålen har uppnåtts.

Utredningen kan samtidigt konstatera att en del arbete återstår när det gäller att fullt ut uppnå angivna mål och delmål. Detta framgår inte minst av de synpunkter som lämnats till utredningen och de olika undersökningar med anknytning till genomförandet av veteranpolitikens/veteransoldatpolitikens olika delområden som utredningen tagit del av.

Utredningens överväganden och förslag för att fortsatt utveckla veteransoldatpolitiken redovisas nedan under rubrikerna för respektive delmål. Utredningens överväganden när det gäller en samlad och utvecklad veteranpolitik för alla veteraner redovisas i kapitel 16.

Kunskap om fredfrämjande internationella insatser

Det är angeläget att det finns en bred kunskap om bakgrunden till och motiven för att Sverige och Försvarsmakten deltar i internationella militära insatser på olika håll i världen. Det är även angeläget att det finns en bred generell kunskap i samhället om vad veteranpolitiken innebär och särskilt hos dem som direkt berörs av denna. Att det finns en bred och djup kunskap på dessa områden har betydelse av flera skäl.

För att hela samhället ska känna delaktighet och ansvar för veteranpolitikens genomförande och att det finns en helhetssyn i genomförandet av veteranpolitiken krävs en bred och djup kunskap Sveriges internationella engagemang i fredsfrämjande internationella insatser eller annan internationell verksamhet till stöd för behövande och lidande människor runt om i världen. Det krävs också att det i samhället finns en bred och djup kunskap om och förståelse för de risker och påfrestningar som de kvinnor och män, många gånger med uppenbar risk för eget liv och hälsa, frivilligt utsätter

sig för när de på uppdrag av staten, och därigenom svenska folket, genomför internationella militära insatser. Det krävs också kunskap om situationen för anhöriga, särskilt barnen, till de kvinnor och män som tjänstgör i sådana insatser

Den enskilde, som har deltagit i den internationella verksamheten som en representant för Sverige, ska känna att det finns en helhetssyn i omhändertagandet och att olika instanser samverkar på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. För att stödet till veteraner ska präglas av en helhetssyn från samhällets sida krävs därför kunskap i hela samhället om veteranpolitiken. Därmed berörs också olika samhällsstrukturer och ett stort antal organisationer.

Utredningen kan dock konstatera att det föreligger en tydlig brist på den kunskap i samhället som krävs för att målet med veteranpolitiken fullt ut ska kunna uppnås.

De undersökningar som utredningen tagit del av och som tidigare redogjorts för i detta kapitel visar på en påfallande brist på kännedom och kunskap om veteranpolitikens innehåll och veteranernas särskilda förutsättningar. Bilden av bristfällig kännedom och kunskap i samhället förstärks av utredningens kontakter med bland annat företrädare för vissa kommuner och landsting när veteranfrågan har uppmärksammats.

Utredningen gör bedömningen att bristen på bred kunskap i samhället om bakgrunden och motiven för Sveriges internationella engagemang i form av internationella insatser och verksamhet och särskilt bristen på kunskap om veteranpolitiken och situationen för veteranerna och deras anhöriga bidrar till avsaknaden av en helhetsyn i genomförandet av veteranpolitiken.

Bristen på kunskap om veteranpolitiken, och därigenom även en helhetssyn, bland de berörda aktörerna försvårar också för samhället som helhet att från ett samhällsekonomiskt perspektiv planera för stöd och fördela tillräckliga resurser för bland annat uppföljning och vård av veteranerna. Detta medför således även en rad negativa följder för den enskilde veteranen och dennes anhöriga.

Utredningen anser att en breddad och fördjupad kunskap om internationella insatser och verksamheter i samhället bidrar till att öka förståelsen för denna verksamhet. Om insikterna i vad dessa syftar till och på vilket sätt de genomförs ökar, stärks också förståelsen för den verklighet den utsända personalen lever i under insattiden och har att bemästra när han eller hon kommer hem igen. När syftet med olika internationella insatser och verksamheter är förankrad hos befolkningen blir de insatserna och verksamheten en

angelägenhet som på ett positivt sätt engagerar och berör. Då kan den utsända personalen känna det stöd för uppgiften som är nödvändigt. Dessa aspekter är en viktig del i veteranpolitiken.

Utredningen anser därför att kunskapen i samhället om Försvarsmaktens insatser och vad de innebär i form av risker och påfrestningar för personalen måste öka för att veteranpolitiken ska få fullt genomslag. Såväl statsmakterna som myndigheterna har ett ansvar för att verka för detta. Det kommer då att finnas en bättre grund i samhället för att kunna lämna stöd till veteranerna och deras anhöriga. Det kommer också att finnas ett tydligare stöd för den utsända personalen i såväl det vardagliga arbetet som när incidenter inträffar, till exempel när oriktig kritik riktas mot insatsen eller enskilda individer.

Utredningen menar att åtgärder måste vidtas för att komma tillrätta med den angivna kunskapsbristen. Eftersom frågan om kunskapsuppbyggnad och kunskapsspridning rör hela samhället och alla berörda aktörer, också svenska folket i allmänhet, bör samordningen och ansvaret för kunskapsuppbyggnad och kunskapsspridning finnas i en nationell samordningsfunktion i form av en nationell veteranorganisation. Utredningens närmare överväganden i frågan om en nationell veteranmyndighet återfinns i kapitel 16.

Anställningsvillkor

Utredningen har inte närmare följt upp och utvärderat anställningsvillkoren för Försvarsmaktens personal vid tjänstgöring enligt lagen (2010:449) respektive förordningen (2010:651) om Försvarsmaktens personal vid tjänstgöring vid internationella militära insatser. Som tidigare angetts ligger det inte i utredningens uppdrag att följa upp eller utvärdera denna lagstiftning. Utredningen noterar samtidigt att vissa anställningsvillkor dessutom regleras genom centrala och loka kollektivavtal mellan arbetsmarknadens parter.

Utredningen kan samtidigt konstatera att anställningsvillkoren för Försvarsmaktens personal som omfattas av lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser skiljer sig åt i jämförelse med vad som gäller för annan statligt civilt anställd personal som deltar i motsvarande internationella insatser. Såväl arbetsgivarverket som ett antal av anställningsmyndigheter har till utredningen uttryckt det angelägna i att statlig personal som tjänstgör i samma internationella insatser bör ha samma anställningsförmåner och villkor i övrig. Utredningen återkommer till denna fråga i kapitel 16.

Rekrytering

Försvarsmakten anger att myndigheten vidtagit åtgärder för att förbättra kvaliteten i rekryteringen av personal till insatsförbanden och därutöver även tillsatt en rekryteringschef och inrättat en särskild rekryteringsfunktion i högkvarteret. Försvarsmaktens åtgärder när det gäller rekrytering av personal ligger inom ramen för myndighetens generella rekryteringsprogram för att säkerställa personalförsörjningen i insatsorganisationen. Utredningen bedömer att en närmare uppföljning och utvärdering av dessa åtgärder inte heller ligger i utredningen uppdrag. Utredningen kan dock notera att Försvarsmakten står inför en utmaning att nå uppsatta mål i rekryteringsarbetet till insatsförbanden och vill i detta sammanhang betona vikten av att myndigheten vid rekryteringen fullt ut beaktar kraven som följer av deltagande i krävande och komplexa internationella militära insatser och att endast personal med rätt förutsättningar för sådan tjänstgöring rekryteras till insatsförbanden.

Utredningen noterar att Försvarsmakten initierat forskning på veteranområdet som medger vissa slutsatser i frågan om betydelsen av att rätt individ rekryteras till internationella insatser.

Insatsfrekvens

Försvarsmakten har infört riktlinjer för personalens insatsfrekvens och anger att avsteg endast sker efter medicinsk och psykologisk undersökning av den enskilde samt särskilt beslut av produktionschefen. Utredningen bedömer att myndigheten har genom att införa och tillämpa riktlinjer för insatsfrekvensen har uppnått detta delmål.

Information

Försvarsmakten har i dag ett fungerande system för information till anställda före, under och efter tjänstgöringen i en internationell militär insats. Även anhöriga ges möjligheter till information före och under insatsen. Vidare finns en kontaktperson utsett i myndigheten som den anhörige kan vända sig till. Utredningen bedömer att myndigheten har uppnått målsättningen med informationsskyldigheten.

Stöd och uppföljning

Försvarmakten har i dag ett ansvar för att utreda om personal som tjänstgjort i en internationell militär insats har drabbats av fysiska eller psykiska besvär till följd av tjänstgöringen i området. Utredning ska ha den form och omfattning som motiveras av förhållandena under en specifik tjänstgöring. Myndighetens uppföljningsansvar ska ta sikte på att personalen ska ges tillfälle att berätta om sina upplevelser, få hjälp att bearbeta dem och vid behov få information och vägledning om vad myndigheten eller andra aktörer, såsom andra arbetsgivare, Försäkringskassan, landsting, ideella organisationer med flera aktörer kan och ska bistå med. Myndigheten har även ett ansvar för att kunna lämna extra hjälp eller vägledning till en enskild veteransoldat i särskilt svåra fall som kräver omfattande åtgärder och resurser. Myndighetens särskilda uppföljningsansvar kvarstår under fem år för att därefter ha ett kvarstående, men begränsat uppföljningsansvar.

Utredningens uppföljning och utvärdering av om Försvarmakten når dessa mål visar att myndigheten har infört en organisation i syfte att möta de i lagen angivna kraven på information, stöd och uppföljning av personalen i internationella militära insatser samt information och stöd till deras anhöriga. Samtidigt indikerar generalläkarens tillsynsrapporter och undersökningskommissionens undersökning att det finns tydliga brister i genomförandet av verksamheten (se avsnitt 10.5.1) och att den bild som framträder är entydig. Sammantaget beskrivs oklarheter avseende organisation, ledning och ansvar på central nivå i myndigheten när det gäller att stödja personal som drabbas av mental ohälsa vid internationella insatser. Dessutom finns brister i samordning och samverkan och det saknas i vissa fall nödvändiga resurser och kompetenser samt vårddokumentation.

Sammantaget föreslår generalläkaren och undersökningskommissionen att ansvar, uppgifter och befogenheter behöver tydliggöras när det gäller ledning av hälso- och sjukvård och rehabilitering av tjänstgörande personal och veteraner. Resurser behöver förstärkas vad gäller kompetenser och kunskapsnivå inom områdena företagshälsovården och mental hälsa.

Även om huvuddelen av svensk personal kommer att klara sig bra efter insatser utomlands och många kommer att uppleva positiva erfarenheter efteråt så kan samtidigt stödet till enskilda som skadas bli relativt omfattande beroende på skadans art. De genomgångna rapporterna visar att det fortsatt främst är kvaliteten

och den professionella omfattningen i stödet, till exempel hänvisning till olika instanser, som utgör det primära problemet. Ett väl fungerande system bör effektivt kunna identifiera och dokumentera de som behöver stöd samt också kunna förmedla högkvalitativt stöd efter behov också över tid.

Utredningens bedömning är att Försvarsmakten – mot bakgrund av identifierade brister – måste vidta åtgärder och säkerställa ett system med hög kvalitet för stöd och uppföljning av anställda som kan ha drabbats av fysiska eller psykiska besvär eller skador. Mot bakgrund av den framkomna problembilden anser utredningen att Försvarsmakten bör överväga att – utöver de åtgärder som generalläkaren respektive FMUK föreslår – även förstärka följande funktioner på central nivå i myndigheten:

- rekrytering och selektion
- förberedelser
- stöd under tjänstgöring
- uppföljning och utredning
- för stöd i insatsområdet bör speciella team med lämplig kompetens kunna sändas ut inom en till två veckor för bedömning och uppföljning och eventuell behandling på plats av enskilda
- för effektiv utredning av varje fall som är i behov av det bör olika kompetenser arbeta i team kring varje fall
- sådana team behöver allmänmedicinsk-, psykiatrisk, psykologisk och familjestödskompetens

Ytterligare en brist som bör åtgärdas är den bristande vårddokumentationen. Utredningen noterar att i Norge har man infört ett hälsoregister med data för all personal som tjänstgör utomlands. I det registret förs alla relevanta medicinska och psykologiska data in som rör personen i fråga från anställning i försvaret och under hela tjänstgöringscykeln hemma och utomlands. Myndigheten bör därför överväga att som ett första steg införa ett motsvarande hälsoregister.

Utredningen anser vidare att oavsett hur stödet och uppföljningen av veteraner organiseras inom myndigheten bör åtgärder vidtas för att åstadkomma en bred kontaktyta till den civila hälso- och sjukvården och till kommunerna för att möjliggöra att de veteraner som efter utredning bedöms vara i behov av behandling och/eller

familjestöd kan remitteras ut till landsting, kommuner eller privata psykoterapeuter/vårdgivare för fortsatt stöd eller behandling på ett fullgott sätt.

Statens erkänsla

En Veterandag med statsceremoniella inslag har införts och genomförs den 29 maj varje år i anslutning till det uppförda Veteranmonumentet.

Försvarsmakten har vidare instiftat två medaljer. Försvarsmaktens förtjänstmedalj instiftades 2008 och kan tilldelas en enskild, oavsett vilka förhållanden som rådde (nationell eller internationell verksamhet, stridsinsats under krig eller krigsliknande förhållanden eller annan personlig insats eller verksamhet).

Försvarsmaktens guld- och silvermedalj med svärd räknas enligt nationellt- och internationellt protokoll som krigsdekorationer. Medaljen med svärd kan tilldelas för insatser i strid eller under krigsliknande situationer enligt vissa riktlinjer. Medalj utan svärd kan tilldelas för övriga situationer enligt vissa riktlinjer.

Försvarsmaktens medalj för sårad i strid är av åttonde storleken och utförs i valörerna guld och silver. Guldmedaljen tilldelas endast den som stupat i strid. Silvermedaljen kan tilldelas den som sårats av direkt eller indirekt stridshandling.

Utredningen bedömer att delmålet statens erkänsla har uppnåtts genom införandet av Veterandagen, uppförandet av Veteranmonumentet och instiftandet av ovan angivna medaljer. Utredningen noterar att utformningen av Veteranmonumentet är föremål för delvis olika uppfattningar bland veteraner, som bland annat anser att utformningen av monumentet inte anknyter till den militära veteranen.

Utredningen kan notera att minnesmonumentet är avsett att vara ett veteranmonument för alla veteraner, såväl civila som militära, och att utformningen därför kan avvika från vad som måhända kan förväntas om det enbart är avsett att utgöra ett militärt veteranmonument.

Insatsen som merit

Utredningen noterar att Försvarsmakten i och för sig har deltagande i internationella insatser som en merit vid befordran till vissa tjänster men att myndigheten samtidigt anser att meritvärdet inte längre har samma betydelse för personalförsörjningen sedan generell arbetsskyldighet i internationella insatser infördes i myndigheten 2010. Utredningen vill framhålla att myndighetens koppling mellan meritvärde och arbetsskyldighet saknar relevans eftersom meritvärdet av tjänstgöringen i en internationell insats ska bedömas mot kraven på en befattning och den enskildes meriter i form av skicklighet och förtjänst för den sökta befattningen. Utredningen vill i detta sammanhang även framhålla vikten av att Försvarsmakten arbetar aktivt för att sprida kunskap i samhället om det meritvärde som tjänstgöring i internationella insatser innebär.

Veteranadministration

Försvarsmakten har infört och organiserat en veteranadministration i myndigheten. Efter att myndigheten identifierat ett behov av en mer utvecklad veteranorganisation har en förstärkt veteranenhet organiserats från den 1 januari 2014. Utredningen bedömer att den nya veteranenheten har bättre förutsättningar än den tidigare att ge veteraner och deras anhöriga det stöd och den uppföljning som veteranlagstiftningen ställer krav på. Utredningen anser att myndigheten efter en tid bör utvärdera verksamheten vid veteranenheten för att säkerställa att tidigare redovisade problemområden med stöd och uppföljning av tjänstgörande personal eller veteraner inte uppkommer på nytt.

Veteranstatistik

I regeringens proposition som ligger till grund för veteranpolitiken uttalas att den föreslagna veteranenheten i Försvarsmakten bör föra veteranstatistik. Försvarsmakten uppger till utredningen att myndigheten har tillgång till veteranstatistik, men att uppgifterna endast med stora arbetsinsatser kan göras tillgängliga. Utredningen ifrågasätter dock om myndighetens sätt att beskriva tillgängligheten av personaluppgifter kan anses överensstämja med vad som vanligen avses med begreppet statistik i detta sammanhang. Utredningens

bedömning är att myndigheten inte levt upp till regeringens strävan att införa en tillförlitlig och tillgänglig veteranstatistik på det sätt som avses. Utredningens närmare överväganden i frågan om behovet av officiell veteranstatistik redovisas i kapitel 13.

Frivilliga organisationers roll

Utredningen har i delbetänkandet belyst civilsamhällets roll i genomförandet av veteranpolitiken, varför denna fråga inte ytterligare behandlas i detta betänkande annat än vad avser de frågor som framgår av kapitel 14. Utredningen kan dock notera att regeringen har utfärdat en ny förordning med bestämmelser om stöd till veteran- och anhörigorganisationer som ger stöd till en enskild som omfattas av lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal i internationella militära insatser. Genom förordningen har Försvarsmaktens förutsättningar att ge stöd till organisationerna formaliserats och förbättrats.

11 Forskning på veteranområdet

Utredningens förslag:

- Forskning bör genomföras avseende
 - olika faktorerers påverkan på hälsotillståndet hos personalen i internationella insatser eller verksamheter som är riskfyllda eller påfrestande
 - utvecklingen av veteranernas hälsotillstånd och livssituation
 - vilken påverkan den anställdes tjänstöring har för de anhörigas situation
- Nationella veteranmyndigheten ska initiera och bevaka forskning på veteranområdet.

11.1 Inledning

Forskningen på veteranområdet ger löpande ny kunskap. Internationellt har det under relativt lång tid bedrivits forskning om militära veteraner, bland annat hur veteranens hälsa påverkas av tjänstgöring under krig- och krigsliknande förhållanden. Motsvarande forskning om civila veteraner är däremot mer begränsad, även om forskningsinsatserna ökat under senare tid.

Utredningen har tagit del av olika forskningsrapporter, såväl svenska som från andra länder. Av forskningsrapporterna framkommer att en rad olika faktorer, bland annat tjänstgöringens karaktär, den enskildes personliga egenskaper och sociala situation, möjligheten till stöd, uppföljning och rehabilitering, påverkar hur veteranens hälsotillstånd och livssituation utvecklas efter tjänstgöringen. Andra faktorer som påverkar den enskilde veteranen och dennes anhöriga utgörs av kulturella, sociala och ekonomiska faktorer i olika länder.

I detta kapitel redogörs för resultaten av två vetenskapliga litteraturöversikter som gjorts på utredningens uppdrag och som ger en översiktlig bild av olika faktorer som påverkar militär (bilaga 6) respektive civil (bilaga 7) personal vid tjänstgöring i internationella insatser eller verksamhet av riskfylld eller påfrestande karaktär. Vidare redogörs för resultaten av några svenska studier, bland annat avseende hälsotillståndet hos svenska veteransoldarer.

11.2 Bakgrund¹

Soldaters reaktioner i strid har varit kända under lång tid. Sådana reaktioner har beskrivits på olika vis genom århundradena, till exempel förekomsten av mardrömmar under antiken, *Terror panicus* och *Nostalgia* på 1600- och 1700-talet, *Irritable heart syndrom* under senare delen av 1800-talet, till *Traumatiske neuros*. Att soldaters reaktioner kunde ha psykologisk bakgrund beskrevs bland andra av Freud. Dåtiden hade trots detta svårt att acceptera psykologiska kopplingar till soldaters lidande. Ett exempel på det är att omkring 300 brittiska soldater med mentala sviter efter stridssituationer avrättades för feighet inför fienden i början av första världskriget. Senare under detta krig introducerades begreppet *Shell shock*, då man föreställde sig att reaktionerna var en följd av organiska förändringar i hjärnan efter exponering för artillerield. Det resulterade i att soldaterna inte längre betraktades som feiga när de drabbades av reaktioner i samband med strid.

När det gäller stöd till soldaterna som blev allvarligt påverkade av upplevelsorna, noterade man att om dessa sändes bakom fronten för vård, kom de sällan tillbaka, dessutom fick dessa soldater mer problem då de inte fick ta del av sammanhållningen i sin enhet.

En ytterligare betydelsefull faktor var att man förlorade ett stort antal soldater som behövdes vid fronten, varvid kan noteras att principen om *Forward psychiatry* introducerades i slutet av första världskriget. Denna princip innebar att man försökte stödja soldaten framme vid fronten. Ett problem var dock att kunskapen om soldaters reaktioner glömdes bort mellan de stora krigen. Det var inte förrän under senare delen av andra världskriget som man gjorde en koppling mellan individens sårbarhet och vad denne hade exponerats för, varvid begreppet *Psychoneurosis* etablerades. Så

¹ Uppgifterna i detta avsnitt är hämtade från den vetenskapliga litteraturöversikten *Insatsrelaterad stress hos militära veteraner* (se bilaga 6).

småningom accepterades soldaternas ofta extrema upplevelser som en viktig grund till deras reaktioner varför termer som *Combat exhaustion* och *Combat fatigue* introducerades.

Först i samband med att man började uppmärksamma Vietnamkrigets konsekvenser, primärt för amerikanska soldater, utvecklades en modernare kunskap om stressreaktioner vid insats. Det var då begreppet *Posttraumatic stress disorder* (PTSD) införlivades i diagnossystemen.

Senare decenniers forskning om veteraner har pågått parallellt med utvecklingen av den moderna psykotraumatologin. Förutom potentiellt traumatiska upplevelser, som exponering för strid, har man också noterat andra konsekvenser av stress under tjänstgöring i militära insatser. Sådana kan vara ackumulering av vardagsstress (insatsstress eller eng. operational stress), depression, ångesttillstånd, missbruk och suicid.

Även forskningen på det sociala området har fått större utrymme, bland annat genom forskning om hur den hemmavarande familjen påverkas vid tjänstgöring i internationella insatser. Under senare år har mer fokus även inriktats mot faktorer som bemästring, motståndskraft, militär kultur och genderfrågor.

Utvecklingen av svensk kunskap på området får anses ha haft rätt begränsad betydelse. Några bidrag har dock gjorts i form av en vetenskaplig avhandling om kongoveteranerna och en om veteran-soldater från kriget på Balkan under 1990-talet.

Deltagandet av svensk militär personal i internationella militära insatser har under senaste decenniet ändrat karaktär från mestadels fredsbevarande insatser till deltagande i mer fredsfrämjande högentensiva konflikter. Sammantaget leder det till att mer svensk militär personal exponerats för insatsrelaterad stress i form av potentiellt traumatiska händelser och ackumulerad stress.

Även om modernare system för stöd, uppföljning, bedömning och behandling för militär personal som är mer litteraturbaserade finns, bedöms kunskapen om detta i vissa delar vara begränsad i vårt land.

11.3 Militär personal och veteransoldater, m.m.

11.3.1 Insatsrelaterad stress hos militära veteraner – en vetenskaplig litteraturöversikt

På utredningens uppdrag har utredningens medicinska expert, leg. läkaren, docenten Per-Olof Michel sammanställt en vetenskaplig litteraturöversikt över forskningen på området. Den fråga som litteraturöversikten främst ska försöka ge svar på är: *Vilket är forskningsläget när det gäller insatsrelaterad stress och dess konsekvenser för militär personal i utlandsinsatser, dvs. veteransoldater?*

Nedan redogörs översiktligt för resultaten av litteraturöversikten. Denna återfinns i sin helhet i bilaga 6.

Organisationsfaktorer

Organisation, förberedelser och utbildning

Litteraturöversikten visar att förberedelser och utbildning före tjänstgöring har stor betydelse. Förutom att det kan leda till ett mer professionellt agerande kan det också sannolikt påverka mental beredskap i form av kontroll och bemästringsförmåga, vilket i sin tur kan påverka personalens syn på den egna organisationen. Delar som framstår som viktiga är utbildning om stressreaktioner, utveckling av kamratstödsverksamhet samt bättre utbildning av chefer så de kan hantera sin personals stressreaktioner bättre.

Ledarskap och sammanhållning

Av litteraturöversikten framgår att bra ledarskap och god sammanhållning har betydelse när det gäller att reducera utfallet av mental ohälsa i militära insatser. Om dessa faktorer är positiva ökar det dessutom benägenheten för personal som drabbades av mental ohälsa att i större utsträckning söka hjälp.

Stöd, uppföljning och behandling

Litteraturöversikten visar även på positiva effekter av att genomföra en utvärdering efter varje insats. Koncept som utvärderats i andra länder, till exempel *Battlemind*, *TRiM* och *BOOT-STRAP*, innehåller komponenter som bidrar till att utveckla hur organisationen fungerar och reducera ohälsa, förbättra sammanhållning och bemästring, förstärka socialt stöd och leda till lägre grad av interpersonell aggressivitet.

Av litteraturöversikten framkommer med tydlighet vikten av att veteransoldatens hälsa noggrant följs upp efter hemkomst, bland annat att screeningmodeller finns som underlättar mer ärliga svar och därigenom även identifiering av veteransoldater med problem. Det är också viktigt att den som möter veteranen har kännedom om dennes specifika problem och att adekvat behandling efter behov förmedlas i rimlig tid. Vidare rekommenderas integrerade vård- och behandlingsmodeller samt kontinuitet eftersom veteransoldater som drabbas av PTSD inte sällan har komorbida tillstånd, som till exempel depression men också kroppsliga symtom. Fysiologiska undersökningar ingick för att hitta dem med subsyndromala tillstånd.

Sammantaget visar litteraturöversikten på att nya behandlingsformer för militär personal är under fortsatt utveckling.

Hinder för att söka hjälp

Litteraturöversikten visar även att det finns hinder för veteraner att söka hjälp och stöd. Veteransoldater med PTSD och komorbid depression har störst behov av behandling och är också de som rapporterar mest hinder. Dessa hinder är av olika slag, både inom och utanför individen. Viktigast är de interna stigmata som har att göra med synen på sig själv som svag om man går i psykologisk behandling. Dessa interna stigmata är dock påverkbara av yttre stigmata, till exempel faktorer i organisationen som okunskap och missuppfattningar om mental hälsa. Ett annat skäl till att inte söka hjälp kan bero på bristande förtroende för vårdinstanserna.

Påverkande faktorer

Motståndskraft och socialt stöd

Av litteraturöversikten framkommer att kunskapen om motståndskraft (eng. ”resilience”) har utvecklats under det senaste decenniet. Det är en följd av insikten om att huvuddelen av alla som varit exponerade för allvarliga händelser kommer att återhämta sig över kortare eller något längre tid. Sådan motståndskraft är relaterad till dels individuella drag och dels till faktorer i individens omgivning.

Litteraturöversikten visar att olika individuella faktorer är relaterade till förekomsten av en lägre grad av ohälsa efter tjänstgöring. Dessa är bland annat samvetsgrannhet, emotionell stabilitet, positiva sociala interaktioner, optimism, upplevd kontroll, upplevd mening med livet, positiva minnen av det militära, aktiv livsstil samt normal vikt eller viss undervikt.

Vidare framkommer att omgivningsfaktorer som stärker motståndskraft är till exempel utbildning, både specialutbildning för strid men också utbildning för att få bättre kontakt med andra, för att öka optimism, mental flexibilitet och självmedvetenhet samt för bättre emotionell självreglering och fokus på egna styrkor. Andra omgivningsfaktorer är ledarskap och god sammanhållning i enheten. Dessa faktorer pekar på den betydelsefulla och skyddande effekt som socialt stöd har i samband med exponering för allvarliga händelser. Socialt stöd förmedlas dels genom god sammanhållning i den militära enheten och benämns då ofta kamratstöd (”peer support”) och dels genom stödet från den egna familjen. Vid hög stress kan kamratstödet initialt vara viktigare än stödet från familjen. Det är från den utgångspunkten som man i flera insatsorganisationer, både civila och militära, har infört kamratstödssystem. Det är oftast individer som har stort förtroende hos sina kamrater som utsågs och som fick speciell utbildning för den funktionen. Det brittiska konceptet TRiM är ett exempel på ett sådant system.

Risikfaktorer

I litteraturöversikten ingående studier beskrivs generella riskfaktorer för att utveckla mental ohälsa efter exponering för allvarliga händelser. Dessa riskfaktorer kan ofta indelas i sådana som är aktuella före, under och efter händelsen, vilket också är fallet i litteraturöversikten. Det kan noteras att negativa barndomsupplevel-

ser och problem i familjen, i skolan eller att ha varit i kontakt med polisen under uppväxten, personlighetstörningar som till exempel borderline-personlighetstörning, sömnsvårigheter, yngre ålder, att vara ensamstående, lägre utbildning och lägre militär grad, är alla faktorer före insats som är relaterade till nedsatt mental hälsa.

Under insatsen är det exponering för strid (*combat exposure* eller *combat stress*), att man dödat någon i strid, att ha varit stationerad i framskjutna ställningar i nära kontakt med fienden, hot mot livet samt inte minst andra tjänstgöringsrelaterade faktorer (*operational stress*) som kan påverka hälsan negativt. Exempel på sådana faktorer är oro för familjen, problem hemma, problem med chefer, låg grad av sammanhållning, värme/kyla, problem med förnödenheter eller utrustning, avsaknad av privat utrymme samt långtråkighet. De faktorer som efter insats är relaterade till nedsatt hälsa är främst äktenskapsproblem, att hamna i utanförskap samt bristande utbildning om stressreaktioner.

Konsekvenser

Insatsstress

Litteraturöversikten indikerar att huvuddelen av all militär personal som tjänstgör utomlands inte kommer att drabbas av mental ohälsa i efterförloppet. Olika studier indikerar också att *peacekeeping*-insatser och motsvarande insatser inte leder till mer mental ohälsa än hos befolkningen i övrigt. Det kan dock finnas undergrupper med veteransoldater som kan utveckla svåra problem som gör det nödvändigt att ha system på plats för identifikation över tid.

I litteraturöversikten ingående studier från USA anger att veteraner kan drabbas av alkoholproblem (13 procent), depression (35 procent), PTSD (25 procent) och generellt nedsatt hälsa (31 procent). Resultaten från brittiska studier är generellt lägre och anges bland annat bero på kulturella orsaker. Resultaten från skandinaviska studier anger också lägre nivå av mental ohälsa. I en nyligen presenterad norsk undersökning på drygt 7 000 veteraner som tjänstgjort i Afghanistan är andelen veteraner med psykiatriska diagnoser 4,4 procent, fördelat på ångestsyndrom (1,7 procent), depression (1,1 procent) och PTSD (1,4 procent) samt alkoholberoende (0,6 procent). När man använder lägre gränsvärden och då också fångar upp subsyndromala tillstånd är motsvarande andel med

psykiatriska diagnoser 17,5 procent, varav, 4 procent har symtom på nedstämdhet, 7,3 procent har ångestreaktioner 6,2 procent har posttraumatiska stressreaktioner och 27,8 procent har en förhöjd alkoholkonsumtion. Förklaringen till skillnaderna i studierna kan ha sin orsak i selektion, kulturella aspekter och till amerikanska soldaters större utsatthet under insatserna.

Av litteraturöversikten framkommer att mer mental ohälsa identifierades hos yngre personal, kvinnlig personal, i enheter med lägre grupsammanhållning, negativt ledarskap och där man inte hade blivit utbildad i förväg om den stress man kunde möta. Konsekvenserna för en mindre grupp av individer som drabbas kan vara svåra på olika plan. Intrapersonella aspekter är att veteraner kan drabbas av påverkan på minnesfunktioner, nedsatt uppmärksamhet, kraft, energi, nedsatt arbetsfunktion och prestationsförmåga och ökad sjukfrånvaro samt nedsatt livskvalitet. Social påverkan kan ske genom ökade familjeproblem med separationer från partners eller att man kan utveckla en känsla av främlingskap gentemot det civila samhället.

Kroppsliga konsekvenser

Av litteraturöversikten framkommer att kroniskt PTSD kan ge allvarliga kroppsliga konsekvenser över tid, som till exempel ökad risk för hjärt-kärlsjukdom, gastrontestinala och muskuloskeletala besvär, huvudvärk och kronisk smärta. Bakgrunden kan som vid kronisk smärta vara komplicerad och inte bara härröra sig från stress under insatsen utan också på grund av den enskildes sårbarhet. Men kopplingen till tjänstgöringen gör att det blir viktigt att fånga upp drabbade individer i tid för att undvika utveckling av sådana kroniska besvär. Ett annat exempel där kroniska problem kan utveckla sig kommer av den i senare års konflikter tilltagande användningen av explosiva vapen som kan ge mindre svår till svår påverkan på centrala nervsystemet (mTBI).

Suicid

Av litteraturöversikten kan noteras att stort fokus har riktats mot det faktum att självmordstalen bland amerikanska soldater har ökat under senare delen av 2000-talet och överskrider det man ser i sam-

hället i övrigt. Det framkommer en klar tidsmässig koppling mellan de stora insatserna i Irak och Afghanistan och ökade suicidtal samt sambandet mellan PTSD och suicid. Som är vanligt vid psykiatriska tillstånd har dock självmord en mer komplex bakgrund, vilket studierna i litteraturöversikt också indikerar. Konsekvenser från tjänstgöring i krigszoner, som till exempel PTSD, särskilt vid samsjuklighet med depression, fysiska skador, stridsrelaterade skuld-känslor, psykosociala förändringar efter att ha lämnat det militära kan bidra till ökad förekomst av självmord. Andra bakgrundsfaktorer har dock också betydelse, som till exempel negativa barndomsupplevelser, tidigare beteendeproblem, att man är yngre och ensamstående och har begränsad ekonomi.

I några studier finns å andra sidan inte heller någon tydlig koppling till stressorer i det militära. Någon förhöjd självmordsrisk har inte konstaterats hos tidigare brittiska Falklandsveteraner eller peacekeeping-veteraner från olika länder eller i nyligen genomförda studier på Afghanistanveteraner i Norge och Sverige. Det ter sig inte som att acceptansen för självmordstankar skiljer sig mellan veteraner och icke-veteraner, vilket leder till slutsatsen att suicidprevention i huvudsak bör vara densamma för civila som för militärer.

Alkohol, våld och andra problem

I litteraturöversikten framkommer även att alkoholöverkonsumtion hos veteransoldater kan till viss del relateras till konsekvenser av tjänstgöring i krigszoner där man utvecklat PTSD, särskilt emotionell stumhet. Överkonsumtion av alkohol kan också relateras till särskilda sårbarhetsaspekter som yngre ålder, utsatthet för sexuella övergrepp, att vara ensamstående, depression, neurotiska drag eller oförmåga att begränsa sig. Webbaserade- och telefoninterventioner kan bidra till att hjälpa individer med alkoholöverkonsumtion.

I litteraturöversikten ingående studier indikerar vidare att kriminalitet hos veteraner inte är vanligt förekommande, att kopplingen till stridserfarenhet är svag samt att kriminalitet primärt är relaterat till flera andra faktorer i uppväxtmiljön och den psykosociala situationen.

Familjer, barn och våld i nära relationer

Detta är ett område för vilket intresset hos veteranforskningen har ökat under senaste decenniet, vilket bekräftas av att antalet artiklar som ingår i denna kategori uppgick till nästan en femtedel av underlaget i litteraturöversikten. Bakom detta ligger insikten om att det inte bara är en individ som åker ut för tjänstgöring utan det är en gruppering av närstående, vanligtvis en familj som sänder ut en representant. Enligt systemteori berörs hela enheten om en del av densamma påverkas. Resultaten av litteraturöversikten indikerar hur uttalad denna effekt kan vara. Bara det faktum att en förälder befinner sig i en farlig miljö långt borta kan allvarligt påverka partner och barn. Barn är särskilt utsatta om även den hemmavarande partnern drabbades av mental ohälsa. Problemen försvåras om den tjänstgörande allvarligt skadades fysiskt eller psykiskt. Problem i hemmavarande familj har negativ inverkan också på den tjänstgörande och det kan uppstå onda spiraler av destruktiv påverkan. Svårigheterna i återanpassning efter hemkomst har också studerats och familjer som inte fungerar bra påverkar behandlingen av veteranen negativt. Barnmisshandel kan bli en konsekvens av mental ohälsa i familjer om man inte får ett gott stöd av omgivningen. Samtidigt indikerar studierna också hur viktigt stödet från hemmavarande är för att veteranen ska söka hjälp om problem uppstår. Svårigheter i kommunikationen under tjänstgöringen är också belyst i några studier.

Könsaspekter

Litteraturöversikten indikerar att även frågan om könsaspekter har kommit mer i fokus efter hand som fler kvinnor gör tjänstgör i militär verksamhet i många länder. Socialiseringsprocessen för kvinnor kan se annorlunda ut än när män introduceras i det militära. Den något förhöjda risken för kvinnor att drabbas av PTSD, också efter fysisk skada, är också i linje med vad studier på civila vid allvarliga händelser visar. Kvinnor har även andra stressorer som påverkar dem mer negativt och det är oron för hemmavarande familj. En aspekt av det senare är att mödrar som hamnat i strid efter att de fött barn uppvisar större risk att utveckla depression. Även om kvinnor, precis som män, kan drabbas av mental ohälsa i samband med tjänstgöring i krigszoner, finns det också skillnader i

sjukdomspanoramata. Symtom från reproduktionsorganen, huvudvärk och andra fysiska hälsoproblem kan bli följderna. En konsekvens av detta är att stödet till kvinnor behöver anpassas efter deras behov. Det kan ske genom att underlätta tillgång till primärvård, psykiatrisk och gynekologisk behandling. Ett allvarligt problem i vissa länders militära system är den höga frekvensen av sexuella trakasserier och övergrepp som kvinnor kan råka ut för. Utöver att hantera en fiende behöver en del också vara på sin vakt och värja sig även mot personal i de egna leden, vars konsekvenser har visat sig vara värre än om det sker i det civila.

Samtidigt visar litteraturöversikten att kvinnor dels i större utsträckning än män söker vård och behandling och dels är de mer motståndskraftiga mot negativ påverkan av PTSD i sin förmåga att bidra med intimitet till sin partner jämfört med män.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis ett flertal faktorer som påverkar insatsrelaterad stress hos veteraner.

Före tjänstgöring kommer faktorer som rör det professionella agerandet och utbildning att påverka den enskildes upplevelse av kontroll och bemästringsförmåga. I olika studier beskrivs modeller som kan brukas före och under insats och som har som syfte att minska stresspåverkan hos personalen. Ett av de mest samstämmiga fynden från litteraturöversikten är den uttalade betydelsen som ledarskap och god sammanhållning har under tjänstgöringen för att moderera stress.

När det gäller behandling har flera moderna modeller för veteraner beskrivits. Även om huvuddelen av alla veteraner inte kommer att drabbas av fysiska eller psykiska skador efter tjänstgöringen är det ändå en ansenlig grupp som kan utveckla besvär under kortare eller längre tid samt också en liten grupp som är drabbad för resten av livet.

Av litteraturöversikten framkommer att självmord bland veteraner är mindre frekventa bland annat i de skandinaviska länderna och mer frekventa i andra. Samtidigt anges att veteraners självmord inte synes skilja sig från de man noterar i civila sammanhang. Det handlar om komplexa företeelser där faktorer under uppväxten, mental ohälsa till exempel som följd av exponering för strid samt upplevd ensamhet kan leda till onda spiraler. Det är därför viktigt

att identifiera veteraner som har svårigheter vid återanpassningen efter tjänstgöringen.

Förekomsten av kriminalitet är ovanlig bland veteraner och när det förekommer är det ofta kopplat till problematisk uppväxt och alkoholöverkonsumtion.

Hemmavarande familj och barn visar sig ha stor betydelse i positiv riktning, främst genom socialt stöd för veteraner. Om familjereaktionerna inte fungerade utgjorde det däremot en belastande faktor.

Kvinnliga veteraner har en något högre risk att utveckla PTSD och kan också drabbas av andra specifika sjukdomstillstånd vilket kan kräva att stödet anpassas efter deras behov.

Resultaten från studierna om motståndskraft överensstämde i huvudsak med kända faktorer, till exempel intrapersonella som emotionell stabilitet och optimism samt interpersonella som socialt stöd. Kända riskfaktorer för att utveckla mental ohälsa, till exempel individuell bakgrund och exponering för strid identifierades, samtidigt som andra tjänstgörings- och hemkomstrelaterade stressorer också visades ha stor betydelse.

Relevans för svenska förhållanden

Huvuddelen av de i den vetenskapliga litteraturöversikten ingående studierna är genomförda i USA (70 procent). Studier från Storbritannien, Kanada, Australien och Israel utgör 12 procent av litteraturöversikten. Övriga studier är främst från Norge, Sverige och Nederländerna. Litteraturöversikten innehåller även studier från Finland, Italien, Japan, Kroatien, Portugal, Slovenien och Sri Lanka. Mot bakgrund av den uttalade dominansen av studier från USA och den relativt stora spridningen kan relevansen för svenska förhållanden diskuteras. I de avseenden som gäller prevalens av konsekvenser i form av mental ohälsa och suicidtal och andra delar som sexuella övergrepp, särskilt i de amerikanska studierna, kan det föreligga svårigheter att göra direkta jämförelser med svenska förhållanden. Även studier på familjer och återanpassningsproblem som i viss mån kan avspegla större kulturella skillnader bör också tolkas med viss försiktighet. Däremot är resultat som gäller organisatoriska förhållanden med förberedelser och utbildning, könsaspekter, motståndskraft, socialt stöd, ledarskap, sammanhållning samt riskfaktorer av mer generell natur som – enligt utredningens bedömning – kan ha stor relevans även för svenska förhållanden.

11.3.2 Militär utlandstjänst och självmord – en svensk populationsbaserad registerstudie

I examensuppsatsen *Militär utlandstjänst och självmord: en svensk populationsbaserad registerstudie*² redovisar författaren registrerade självmord fram till 2011-12-31 bland svenska militära utlandsveteraner (= veteransoldater) med missionsutfärd mellan 1990 och 2011. Risken för självmord jämförs med individer som matchats efter ålder, kön och månstringsår. I analyserna undersöktes också hur ytterligare hänsyn till begåvning, psykologbedömning och tidigare psykisk ohälsa påverkar resultatet.

Studien baserade sig på en länkning av register hållna av Försvarsmakten, Socialstyrelsen, Statistiska centralbyrån, Rekryteringsmyndigheten och Krigsarkivet. Studien var godkänd av regionala etikprövningskommittén vid Karolinska Institutet och alla analyser genomfördes på anonymiserade data för att skydda de militära utlandsveteranernas integritet.

I studien identifierades via Försvarsmaktens databas över missionsutfärder cirka 20 000 militära utlandsveteraner som tjänstgjort någon gång mellan 1990 och 2011.³ De huvudsakliga insatsområdena var Bosnien, Kosovo, Afghanistan och Libanon, vilka stod för 83 procent av insatserna. Över 90 procent var män och majoriteten (59 procent) gjorde bara en utfärd under perioden, medan 23 procent deltog vid två och 18 procent vid tre eller fler missioner. Utlandsveteranernas medelålder var 30 år vid första missionsutfärden.

Till varje veteran matchades fem jämförelseindivider. Såväl veteraner som jämförelseindivider följdes i upp till 20 år avseende självmord genom länkning till dödsorsaksregistret vid Socialstyrelsen.

Totalt registrerades 27 självmord bland de militära utlandsveteranerna fram till uppföljningens slut (2011-12-31). Av dessa skedde 20 i gruppen veteraner som kunde användas i den matchade analysen.⁴ Risken för självmord under uppföljningstiden var lägre bland veteranerna än bland jämförelseindividerna som inte varit på militär utlandstjänstgöring. Denna skillnad kvarstod efter att hänsyn tagits till ålder, kön, månstringsår, begåvning, psykologbedömning och tidigare psykisk ohälsa.

Fyndet att självmordsrisken var lägre, snarare än högre, bland de militära utlandsveteranerna än bland jämförelseindividerna förkla-

² Pethrus, 2013. Examensuppsats på psykologprogrammet, Uppsala universitet. Studien finansierades av Försvarsmakten.

³ Säkerhetsklassad personal inkluderades ej.

⁴ De veteraner som inte kunde användas i den matchade analysen saknade månstringsdata.

ras troligen av de omfattande fysiska och psykologiska uttagningstester som föregår militär utlandstjänstgöring, vilket leder till en selekterad grupp med ovanligt god hälsa och motståndskraft. Detta fenomen har observerats tidigare såväl i Sverige⁵ som i andra länder och brukar benämnas *the healthy soldier effect*. I den aktuella studien kunde en del av denna effekt förklaras av skillnader i resultat på begåvnings-test och psykologbedömning, samt en lägre förekomst av tidigare psykisk ohälsa mellan de militära utlandsveteranerna och jämförelseindividerna.

11.3.3 Militär utlandstjänst och självmord: en svensk populationsbaserad registerstudie – förekomsten av antidepressiva medel

I en uppföljningsstudie till examensuppsatsen *Militär utlandstjänst och självmord: en svensk populationsbaserad registerstudie*⁶ undersökte samma författare uthämtning av antidepressiva läkemedel bland militära utlandsveteraner ett, fem och tio år efter hemkomst från mission.⁷

Likt för studien om självmord användes registerlänkningsmetodik med matchade jämförelseindivider och analyserna utfördes på anonymiserade data. Information om uthämtning av antidepressiva läkemedel länkades på från läkemedelsregistret som hålls av Socialstyrelsen sedan juli 2005.

Studiens resultat visade att första året efter hemkomst hämtade 1.3 procent av de militära utlandsveteranerna ut antidepressiva läkemedel jämfört med 2.7 procent i jämförelsegruppen. Femte året efter hemkomst var motsvarande andelar 2.8 procent jämfört med 4.6 procent, och under det tionde året efter hemkomst 3.0 procent jämfört med 5.4 procent.

Således sågs liknande resultat för uthämtning av antidepressiva läkemedel som för självmord, det vill säga lägre förekomst av psykisk ohälsa bland militära utlandsveteraner än matchade jämförelseindivider mätt med dessa mått.

Samtidigt finns möjligheten att den lägre användningen av antidepressiva läkemedel bland militära utlandsveteraner speglar en högre tröskel för att söka medicinsk hjälp, vilket inte kunde under-

⁵ Michel och medarbetare, 2007.

⁶ Pethrus, 2013. Examensuppsats på psykologprogrammet, Uppsala universitet. Studien finansierades av Försvarsmakten.

⁷ Pethrus, Johansson, Neovius & Neovius, 2014. Studien finansierades av Försvarsmakten.

sökas i den registerbaserade studien. Dock observerades också en lägre risk för självmord, vilket talar emot att en mycket större grupp skulle undvika att söka hjälp för psykisk ohälsa bland de militära utlandsveteranerna eftersom obehandlad psykisk ohälsa, såsom depression eller PTSD, ökar risken för självmord.

11.3.4 Militär utlandstjänst och självmord: en svensk populationsbaserad registerstudie – om stridserfarenhet och psykisk ohälsa

De registerbaserade studierna över självmord⁸ och antidepressiva läkemedel⁹ inkluderade militära utlandsveteraner (= veteransoldater) från alla missioner under tidsperioden, oavsett hur påfrestande de varit ur ett stridsexponeringsperspektiv. I en tredje studie har samma forskargrupp särskilt undersökt psykisk ohälsa bland utlandsveteraner från utvalda missioner i Bosnien (BA01–BA06; 1993–1996) och Afghanistan (FS17–FS19; 2009–2011). Dessa missioner anses ha varit särskilt påfrestande.

Studien inkluderade närmare 5 000 bosnienveteraner (97 procent män, medelålder 27 år) och 2 000 afghanistanveteraner (92 procent män, medelålder 32 år), samt fem matchade jämförelseindivider per veteran. Bosnienveteranerna följdes i upp till 18 år efter hemkomst, medan afghanistanveteranerna följdes i upp till två år efter hemkomst.¹⁰

I studien noterades ingen skillnad mellan de militära utlandsveteranerna från BA01–BA06 och jämförelsegruppen avseende självmord, självmordsförsök, läkarbesök med psykiatrisk diagnos,¹¹ uthämtning av sömnmedel eller ångestdämpande läkemedel 15 år efter hemkomst. Dock sågs en lägre uthämningsfrekvens av antidepressiva läkemedel 15 år efter hemkomst bland de militära utlandsveteranerna.

Bland de militära utlandsveteranerna från FS17–FS19 fanns inget självmord eller självmordsförsök registrerat fram till uppföljningens slut (2011-12-31). Antalet sjukvårdsbesök med psykiatrisk diagnos var färre bland dessa militära utlandsveteraner än i jämförelsegruppen, medan uthämtning av psykofarmaka var likartad i båda grupperna.

⁸ Pethrus, 2013. Examensuppsats på psykologprogrammet, Uppsala universitet. Studien finansierades av Försvarsmakten.

⁹ Pethrus, Johansson, Neovius & Neovius, 2014. Studien finansierades av Försvarsmakten.

¹⁰ Slutdatum för registerlänknings till Socialstyrelsens hälsoregister var 2011-12-31.

¹¹ Inga data på besök i primärvården.

11.3.5 Studie om Bosnienbataljonen BA02.¹²

I pilotstudien, *Berättelsen om BA02. Källmaterial och metoder för att studera BA02-veteraners psykiska och fysiska hälsa* har forskarna vid Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) identifierat och värderat källmaterial som berör ett förband (BA02) i dåvarande utlandsstyrkan. Syftet med studien är att resultatet ska kunna användas vid metodutveckling för kommande studier av historiska utlandsmissioner. Pilotstudiens huvudfråga är: *Hur mår de svenska BA02-veteranerna fysiskt och psykiskt?*

Studien av BA02 är baserade på arkivmaterial. Sammantaget drar forskarna slutsatsen att underlaget ger – tillsammans med tidigare forskning på Bosnienbataljonerna – en bild av att personalen som ingick i förbandet uppvisade ett förhållandevis gott hälsotillstånd vid tidpunkten för insatsen. Det finns dock information i källmaterialet om förhållanden som kan ha påverkat personalens hälsa negativt. Det rör sig om uppgifter om brister i den förberedande utbildningen, ett antal incidenter som vittnar om problem med ledning och förbandsanda, stor personalomsättning, ofullständig bemanning av viss nyckelpersonal, avsaknad av återträffar efter avslutad tjänstgöring, m.m. Det finns heller inga uppgifter i den medicinska dokumentationen om psykisk ohälsa eller stödsystem vid traumatiska händelser. De enda stödsystem för psykiska påfrestningar som finns i källorna är gruppens stöd och spontanbesök av bataljonspastorn. Den fysiska hälsan verkar dock varit god hos personalen utifrån de studier av de medicinska handlingar före, under och vid hemkomst som har gjorts.

Sammantaget noterar forskarna att resultatet av en studie av denna typ, som är baserad på skriftligt källmaterial från insatsen, inte kan ge några klara slutsatser på den ställda forskningsfrågan. Den övergripande frågan om hur BA02-veteranerna mår fysiskt och psykiskt kan därmed inte besvaras fullt ut genom studier av det källmaterial som funnits tillgängligt. Del två av studien pågår för närvarande och baseras på enkäter som skickats ut till personalen som ingick i BA02. Resultat av dessa enkäter, som i huvudsak är baserat på psykologiska screeninginstrument, förväntas under 2014. I studien dras slutsatsen att det föreligger ett uttalat behov av fortsatta studier för att besvara den övergripande frågan om hur vetera-

¹² Lena Molin, Gustaf Salomonsson, *Berättelsen om BA02. Källmaterial och metoder för att studera veteraners fysiska och psykiska hälsa, utifrån en fallstudie på BA02*, FOI-R-3704-SE, 2013.

nerna från BA02 mår fysiskt och psykiskt i dag, nästan tjugo år efter tiden i Bosnien.

11.3.6 18 år efter Bosnien – svenska veteraners psykiska hälsa och psykologiska utveckling

I studien *18 år efter Bosnien Svenska Bosnienveteraners psykiska hälsa och psykologiska utveckling*¹³ analyserar författarna veteranernas psykiska hälsa 18 år efter tjänstgöringen i Bosnien. I studien kartläggs bland annat veteranernas självskattade psykiska mående. Det görs en jämförelse med den svenska befolkningen angående alkoholmissbruk, ångest, depression och PTSD. De görs även skattningar av vad veteranerna ansåg om återanpassningen samt upplevelserna av tjänstgöringen.

Resultatet av studien indikerar att vad avser förekomsten av ångest och depression ligger Bosnienveteranerna inom normalzonen och det finns inte några indikationer på att de veteraner som drabbats av ångest- eller depressionsproblematik i klinisk bemärkelse skulle överstiga normalbefolkningen. Av studien framkommer även att av de 254 deltagande veteranerna uppger 33,9 procent att de varit med om något traumatiskt under tjänstgöringen i Bosnien. Men resultaten visar inga indikationer på att förekomsten av PTSD är större hos veteranerna än hos den svenska befolkningen i övrigt.

11.3.7 Övriga studier, m.m.

Studie om betydelsen av urval och selektion

Forskningen indikerar den stora betydelse som urvalet av personal har för senare eventuella psykologiska utfall. Noggrann selektion av militär personalen och kontinuerlig uppföljning av rekryteringsunderlaget och urvalssystem måste därför anses vara den enskilt viktigaste faktorn för att minimera framtida skadeutfall.

Försvarmakten följer löpande rekryteringsunderlaget och studier genomförda av Förvarshögskolan visar att kvalitén i rekryteringsunderlaget i det nya personalförsörjningssystemet under perioden 2011–2013 motsvarar 2003 respektive 2008 års värnpliktiga.¹⁴

¹³ Hammarström, F & Månsson, K (2012). *18 år efter Bosnien Svenska Bosnienveteraners psykiska hälsa och psykologiska utveckling*. Umeå Universitet.

¹⁴ Emma Jonsson, Rose-Marie Lindgren, Gerry Larsson, *Rekryteringsunderlaget 2011. Det första året med ett frivilligbaserat försvar*, Förvarshögskolan (FHS), ILM, Serie I:70, 2011,

Studier om betydelsen av insatscykel och rotationstider

Studier som genomförts indikerar även att långa belastande insatscykler med insatser på ett år eller längre ökar risken för psykologiska och sociala utfall.¹⁵

Registerstudieprojektet

Försvarsmakten anger att det så kallade registerstudieprojektet kommer att fortsätta under 2014 och 2015. Inriktningen är att belysa ytterligare variabler, bland annat veteranernas civilstånd, veteranernas eventuella förekomst i belastningsregister och förekomsten av hjärt-kärlsjukdomar hos veteraner.

Studie om anhörigas situation

Vid Högskolan i Kristianstad bedrivs för närvarande en studie om anhörigas situation vid internationella insatser. Studien beräknas vara avslutad 2015. Studien fokuserar på de anhöriga till militär personal och baserar sig på intervjuer av anhöriga inklusive barn.

Studie om veteraner

Vid Försvarshögskolan bedrivs för närvarande en studie om historiska aspekter på dagens svenska veteranpolitik. Studien bedöms vara avslutad 2015. En utgångspunkt för studien är definitionen av veteranbegreppet. Genom ett historiskt perspektiv ges en bred empirisk grund i syfte att belysa den svenska veteranpolitiken. Studiens två delar belyser dels stödet till hemkommande veteraner och dels samhällets eventuella uppslutning kring och debatt kring veteranerna under och efter pågående insats. Fokus för studien är svenska veteraner under och efter det kalla kriget.

Emma Jonsson, Berit Carlstedt, *Rekryteringsunderlaget 2012. Det andra året med frivilligbaserat förvar*, FHS, ISS, Serie I:79, 2012, Emma Jonsson, *Rekryteringsunderlaget 2013. Det tredje året med frivilligbaserat försvar*, FHS, Serie I:85, 2013. Studierna är genomförda på uppdrag av Försvarsmakten.

¹⁵ Slutrapport *Delprojekt forskning angående veteransoldatutveckling*, m.m. (FM 19 100:55924).

11.4 Civila insatser

11.4.1 Insatsrelaterad stress hos civil personal – en vetenskaplig litteraturöversikt

Antalet naturkatastrofer ökar och påverkar människor globalt. Bara en liten andel av drabbade dör dock i dessa katastrofer, vilket i stället medför stora hjälpbehov för överlevande. Internationella humanitära insatser har därmed ökat under senaste decennierna, vilket leder till att även insatspersonal från vårt land deltar i sådana insatser. Sammantaget leder det till att mer svensk personal exponeras för insatsrelaterad stress i form av potentiellt traumatiska händelser och ackumulerad stress.

Den generella kunskapen inom det psykotraumatologiska området har utvecklats under de senaste två decennierna. Specifik kunskap om insatsstress hos militär personal har också ökat. Inte minst har krigen i Irak och Afghanistan lett till ett ökat antal studier när det gäller de psykiska konsekvenserna för personalen, inklusive suicid. Det finns också en viss kunskap om insatspersonal som deltar i nationella insatser. Kunskapen om personal som deltar i civila internationella insatser är dock i vissa delar mer begränsad.

På utredningens uppdrag har utredningens medicinska expert, leg. läkaren, docenten Per-Olof Michel sammanställt en vetenskaplig litteraturöversikt över internationell forskning inom området.

Den fråga som översikten ska försöka belysa är: *Vilket är det aktuella kunskapsläget när det gäller insatsrelaterad stress och dess konsekvenser för civil personal som gör insatser i katastrofer eller deltar i humanitära insatser?*

Syftet med litteraturöversikten är att beskriva kunskapsläget vad avser insatsrelaterad stress och dess konsekvenser för civil personal på uppdrag i internationella insatser.

Nedan redogörs översiktligt för resultaten av litteraturöversikten. Denna återfinns i sin helhet i bilaga 7.

Insatsorganisation

Organisationsfaktorer

Fem artiklar i litteraturöversikten behandlar organisatoriska aspekter och slutsatserna pekar i huvudsak i samma riktning. Av dessa framkommer att organisatoriska processer påverkar de anställdas

välstånd, vilket bör föranleda en utveckling av mekanismer för preventiva åtgärder för att hantera allvariga händelser och arbetsrelaterad stress. Att skapa hälsosammare miljöer med utvecklat teamarbete och mer uppskattande ledarskap kan vara exempel på det. Även riskvärderingen för insatspersonal bör förstärkas. Det är samtidigt nödvändigt att stöd organiseras och att organisatoriska faktorer som potentiellt kan förstärka och öka belastningen hos personalen undersöks och hanteras.

Förberedelser och utbildning

Av litteraturöversikten framkommer att förberedelser och utbildning är viktiga faktorer. En viktig del är selektion av lämplig personal. Medicinska undersökningar rekommenderas och även klargörande av psykologiska aspekter, som till exempel motiv till tjänstgöring och förväntningar på sig själv. Det är vidare viktigt att utsedd personal vaccineras och utrustas på lämpligt sätt. Vidare är utbildning om katastrofer generellt viktigt. Även övning och träning för att vara både praktisk och mentalt optimalt förberedd (stressvaccinering) är betydelsefullt.

Av litteraturöversikten framkommer vidare att utbildningsmoment bör avse stressreaktioner, riskfaktorer, riskbeteenden, prevention, motståndskraft, moraliskt-etiska frågor, mötet med speciellt drabbade grupper, till exempel barn, och inte minst specifik utbildning för aktuell insats. Vidare bör organisationen utveckla en väl förberedd stödapparat, både på fältet och efter hemkomsten. Ett anpassat stöd för insatspersonalens hemmavarande familj bör finnas. Organisationen bör i förväg även klargöra vilka kriterier som avgör om och när man eventuellt ska dra sig ur en insats.

Stöd, uppföljning och behandling

Av litteraturöversikten framkommer att kamrattstöd har blivit vanligt och uppskattat i insatsorganisationer. Det är därför angeläget att detta undersöks mer noggrant i framtida studier.

Vidare framkommer att, i enlighet med vad som rekommenderas i internationella guidelines, individer som exponerats för allvarliga händelser bör följas upp efter insatser. Betoningen på erkännande från ledare och mer informellt socialt stöd från arbets-

kamrater, som också beskrivs i en annan studie, ligger i linje med annan kunskap på området. Förutom andra former av stöd på fältet till insatspersonal kan handledning vara ett inslag för att hantera belastningar.

I studier omnämns behandling av räddningstjänstpersonal med kognitiv beteendeterapi (KBT) som i dag anges som en evidensbaserad behandling vid PTSD tillsammans med Eye movement desensitization and reprocessing therapy (EMDR). I en annan artikel beskrivs en tydlig koppling mellan dysfori (grad av nedstämdhet med gråvädersstämning) och PTSD. Sådan oförmåga att uppleva positiva känslor tillsammans med sömnproblem medför att screening för PTSD kan övervägas.

Påverkande faktorer

Risikfaktorer

Tidigare traumatiska upplevelser är kända riskfaktorer sedan tidigare och visar sig även i denna litteraturöversikt. Att själv drabbas av förlust och sorg, att vara tidigt på plats och exponeras för hot, död, lidande och förstörelse samt att behöva tjänstgöra i långa arbetspass är uttalade riskfaktorer för negativ påverkan på hälsan. Att vara inadekvat utbildad eller att vara frivillig utan utbildning är kopplat till ökade problem efteråt. Hög arbetsrelaterad stressnivå är korrelerat till mer negativa uppfattningar om sin egen organisation.

Också upplevd rollkonflikt mellan att göra insats och att vara familjemedlem ökar risken för reaktioner. Andra individuella faktorer som utgör riskfaktorer är peri-traumatisk dissociation, grubblor, negativ eller undvikande bemästring samt att ta på sig skuld.

Att identifiera sig som en *räddare* visade sig i en studie utgöra en barriär mot att söka stöd hos andra. Andra barriärer för stöd är konfidentialitet och behov av att visa att man klarar sig själv. De flesta av dessa riskfaktorer är kända sedan tidigare i generella sammanhang när vanliga människor drabbas av traumatiska händelser men visar sig vara aktuella även i insatsorganisationer.

Motståndskraft

Den viktigaste källan till emotionellt stöd för insatspersonal är partner och kollegor. Socialt stöd har sedan tidigare visat sig vara en av de viktigaste preventiva källorna för människor som exponeras för allvarliga händelser, vilket också bekräftas av litteraturöversikten. I insatsorganisationer har socialt stöd i gruppen, god sammanhållning och bra ledarskap visat sig kunna reducera risken för posttraumatiska stressreaktioner.

Av litteraturöversikten framkommer betydelsen av att vara medkännande, att uppleva att man klarar påfrestningar och använda sig av positiva bemästringsstrategier, lägre grad av neuroticism och mer samvetsgrannhet. Man känner till att sådana drag och bemästringsstrategier är kopplade till mer motståndskraft. Även fysisk aktivitet är positivt.

Av en studie framkommer att om individen bemästrar händelser på olika sätt bör stödet till personalen också vara mer individuellt anpassat, vilket är i linje med *the screen and treat model*. En väl fungerande sjukvård kan också stärka motståndskraften hos insatspersonal.

Konsekvenser av insatsstress

Av litteraturöversikten framkommer att civil insatspersonal kan i stor utsträckning bli exponerad för potentiellt traumatiska händelser. Få studier har klarlagt nivåerna av kroniska psykiska besvär vid civila internationella insatser. Dessa varierar beroende på flera faktorer men det framgår dock att det är en uppenbar risk för att drabbas av depression, ångest, utmattningssyndrom, PTSD eller alkoholproblem efter internationella insatser. De få siffror som anges är i nivå med det som man funnit vid nationella insatser.

I en studie anges att 17 procent av personalen drabbades av depression vid humanitära insatser i Kosovo. Det ligger i linje med några andra studier där förekomsten anges till 10 procent, 6–32 procent och studierna från 9/11 där nivåerna varierar mellan 16,5 procent efter 2–3 år och 5,3 procent efter 8 år.

Av studierna framkommer att det verkar också som att reaktionerna kan tillta de första åren för att sedan minska efterhand. Även om man inte uppfyller kriterierna helt för en psykisk stör-

ning vid uppföljningar är det därför viktigt att också följa upp och behandla dem med subsyndromala reaktioner.

Insatspersonal kan också, beroende på typ av händelse och lokalisering, exponeras för infektiösa agens, damm med giftiga ämnen såsom bly, kvicksilver eller annat, vilket kan leda till infektionssjukdomar, ögonproblem, luftvägsproblem eller ospecifika kroppsliga symtom och kronisk trötthet. Dessa kroppsliga besvär kan bestå i flera år. Screening för denna typ av exponering kan därför bli nödvändig efter vissa insatser. Poliser och ambulanspersonal kan utöver detta ha mer besvär av muskuloskeletal problem än befolkningen i allmänhet. Det är sedan tidigare känt att priset för att stödja andra människor kan bli att man själv utvecklar utmattningsbesvär vilket studien på socialarbetarna efter 9/11 visade.

I en studie framkommer att när det gäller allvarlig exponering vid internationella insatser är risken bland internationella hjälparbetare större att dö av våldshandlingar än av olyckor.

Att kvinnor riskerar att i större utsträckning drabbas av psykiska besvär efter exponering för potentiellt traumatiska händelser är tidigare känt. Detta konfirmeras i en studie på poliser även i denna litteraturöversikt. När man också undersökte skillnaden i hur män respektive kvinnor med PTSD förhöll sig till respektive partner, fann man att kvinnor genomgående hade bättre förmåga att bete sig på sätt som förstärkte samhörigheten till partnern.

Sammanfattning

Sammantaget framkommer av litteraturöversikten att insatsorganisationer bör utveckla preventiva åtgärder för att hantera allvarliga händelser och arbetsrelaterad stress. Bland annat bör man skapa hälsosamma miljöer med utvecklat teamarbete och uppskattat ledarskap. Olika studier pekar på att selektion, föreberedelser och utbildning före insats, stöd på fältet samt stöd till hemmavarande familj kan förbättras.

När det gäller stöd, uppföljning och behandling framkommer att erkännande från ledare, handledning och mer informellt socialt stöd från arbetskamrater är viktigt under insats, att uppföljning efter insats bör utvecklas och adekvat behandling erbjudas.

Av litteraturöversikten framkommer att konsekvenser i form av psykisk ohälsa kan drabba mellan 6 och 32 procent av insatspersonalen. Personal kan, beroende på typ av händelse och lokalisering,

också drabbas av olika former av kroppslig ohälsa. Kvinnlig insatspersonal riskerar att i större utsträckning drabbas av psykiska besvär efter exponering för potentiellt traumatiska händelser. Dessutom är risken för internationella hjälparbetare att dö av våldshandlingar större än av olyckor.

Exempel på riskfaktorer för att utveckla kroniska besvär efter insats är tidigare traumatiska upplevelser, att själv drabbas av förlust och sorg, att vara tidigt på plats och exponeras för hot, död, lidande och förstörelse samt att behöva tjänstgöra i långa arbetspass. Även inadekvat utbildning eller att vara frivillig samt upplevd rollkonflikt mellan att göra insats och att vara familjemedlem utgör riskfaktorer. Andra individuella faktorer som utgör riskfaktorer är peri-traumatisk dissociation (oförmåga att tankemässigt hantera det upplevda), grubblerier, negativ eller undvikande bemästring samt att ta på sig skuld.

Av litteraturöversikten framkommer att de viktigaste källorna till motståndskraft är socialt stöd från arbetskamrater och närstående, att vara medkännande, att uppleva att man klarar påfrestningar och använder sig av positiva bemästringsstrategier samt lägre grad av neuroticism och mer samvetsgrannhet.

Relevans för svenska förhållanden

Av de ingående studierna är åtta från de nordiska länderna, dock finns ingen svensk studie. Många av studierna är genomförda i USA. Det kan därför – enligt utredningen – hävdas att detta skulle kunna begränsa relevansen av resultatet för svenska förhållanden. Å andra sidan är det få av studierna som redovisade några extrema eller direkt kontroversiella resultat och många ligger dessutom i linje med redan existerande kunskap, samtidigt var ett flertal länder representerade. Sammantaget är slutsatserna som framkommer i litteraturöversikten relevanta även för svenska förhållanden när det gäller att utveckla verksamheten för svensk civil insatspersonal.

11.5 Överväganden

Utredningen kan konstatera att den vetenskapliga litteraturöversikten på veteranområdet och övriga forskningsstudier som utredningen tagit del av med tydlighet visar på olika kraftfulla faktorer som påverkar personal som tjänstgör i internationella insatser och annan verksamhet av riskfylld eller påfrestande karaktär. Utredningen kan samtidigt konstatera att det finns behov av ytterligare kunskapsuppbyggnad i dessa frågor, men även andra frågor, till exempel hur veteranernas hälsotillstånd och livssituation utvecklas över tiden. Enligt utredningen är det därför angeläget med ytterligare forskning på området, bland annat för att mer specifikt studera vilka faktorer som har betydelse för urval av personalen och påverkan av insatsfrekvens. Resultaten av forskningen indikerar även betydelsen av olika organisatoriska faktorer och deras påverkan på personalens välbefinnande och eventuella utveckling av bland annat psykiska besvär.

Resultaten i forskningsöversikten belyser också vikten av ett bra stöd till hemmavarande familj och närstående. Hälsosituationen hos partners och barn som är närstående till de som tjänstgör i utlandet kan allvarligt påverkas. Det är därför mycket angeläget att kunskapen om de anhörigas situation ökar. Det finns också behov av att öka kunskapen om kvinnors specifika behov i samband med internationella insatser. Studier bör genomföras för att undersöka svenska kvinnliga veteraners specifika kroppsliga och mentala hälsa.

Sammantaget kan utredningen konstatera att det finns ett stort behov av fortsatt forskning på veteranområdet. Utredningen föreslår därför att ytterligare resurser avdelas för denna forskning och att den föreslagna nationella veteranmyndigheten får i uppdrag att initiera och bevaka forskningen och kunskapsuppbyggnaden på veteranområdet.

12 Medicinsk kompetens på veteranområdet

Utredningen bedömning:

- Utredningen saknar underlag för att kunna analysera och bedöma tillgången på medicinsk specialistvård i landet för en enskild veteran som drabbats av fysisk och psykisk skada i en internationell insats.
- Utredningen bedömer att generella brister på olika områden i den allmänna hälso- och sjukvården påverkar veteranernas förutsättningar och möjligheter att erhålla fullgod vård för fysiska och psykiska skador.

Utredningens förslag:

- Utredningen föreslår att t.ex. Myndigheten för vårdanalys får i uppdrag att kartlägga och analysera det samlade behovet av och tillgången på vårdresurser för fysiskt och psykiskt skadade veteraner.
- Utredningen föreslår att Försvarmakten och Karolinska sjukhuset, i samverkan med t.ex. frivilliga veteran- och anhörigorganisationer, utvecklar möjligheterna till rehabilitering av skadade veteraner efter förebild av motsvarande system för rehabilitering av veteraner i Danmark.

12.1 Inledning

I direktiven till utredningen noterar regeringen att landstingens specialistkompetens i olika medicinska frågor varierar över landet. Detta aktualiseras bland annat vid internationella militära insatser

där det finns risk för att deltagare kan drabbas av krigsskador. Försvarsmakten hade för detta syfte ett samarbete med Uppsala akademiska sjukhus. I Danmark har försvaret ett omfattande samarbete med Rigshospitalet i Köpenhamn.

Frågeställningen kan också aktualiseras vid t.ex. internationella insatser med hälso- och sjukvårdspersonal i områden där det finns en förhöjd risk för smitta av allvarliga och sällsynta sjukdomar.

Utredningen har mot den bakgrunden i uppdrag att

- analysera frågor om tillgången på medicinsk specialistkompetens avseende den som drabbats av svår sjukdom, fysisk eller psykisk skada vid en internationell insats,
- på försvarets område jämföra förhållandena i Sverige med det system som tillämpas i Danmark och i det sammanhanget redovisa för- och nackdelar.

12.2 Problemområdet och avgränsningar

Utredningen uppdrag i denna del väcker en antal komplexa och svåra avgränsningsfrågor. Utredningen noterar inledningsvis att frågeställningarna rör det medicinska sakområdet och ligger därför i allt väsentligt inom den allmänna hälso- och sjukvårdens ansvarsområden.

Utredningen har tagit del av utredningar och rapporter som beskriver och belyser bland annat tillgången på medicinsk specialistkompetens på olika medicinska områden och som utredningen bedömer har beröring med utredningsuppdraget i denna del. Det gäller t.ex. frågeställningar som berör traumavård och vård av personer med psykiska besvär. Flertalet av rapporterna har lämnats av de myndigheter som har ansvar för uppföljning och utvärdering av verksamheter inom vård- och omsorg, bland annat Socialstyrelsen, Myndigheten för vårdanalys och Statens beredning för medicinsk utvärdering.

Utredningen har dock inte kunnat finna att några av dessa rapporter haft någon inriktning mot det komplexa medicinska problemområde som berör veteranernas hälsotillstånd och livssituation. Samtidigt kan noteras att många av de fysiska och psykiska besvär som drabbar veteraner också drabbar andra människor i samhället varför angivna utredningar och rapporter i viss omfattning även skulle kunna belysa de frågeställningar som utredningen har att analysera i denna del av utredningsuppdraget.

Utredningen kan även notera att forskningen på området indikerar att veteraner som får fysiska eller psykiska besvär till följd av tjänstgöringen många gånger även uppvisar en komplex sjukdomsbild, vilket medför att flera olika medicinska specialområden berörs.

När det gäller frågan om avgränsning av vilka medicinska specialområden som främst bör belysas kan Försvarmaktens avtal med Uppsala Akademiska sjukhus om tillgång på akut medicinsk specialistkompetens tjäna som vägledning. I avtalet, som 2014 ersatts med motsvarande avtal med Karolinska universitetssjukhuset i Stockholm, framgår vilka specialistområden som bör finnas tillgängliga för omedelbar vård av personal som skadas i insatsområdet. Utredningen bedömer att motsvarande krav på specialistvård även bör gälla för civil personal som tjänstgör i insatsområden med förhöjda risker eller i övrigt under påfrestande förhållanden.

Utredningen kan också konstatera att även om veteranpolitiken syftar till att ge skadade veteraner stöd och rehabilitering är utgångspunkten för analys av angivna frågeställningar att veteraner som har fortsatt behov av medicinsk vård efter den omedelbara medicinska vård som sker med stöd av det angivna avtalet ska ges vård genom samhällets ordinarie resurser inom den allmänna hälso- och sjukvården, normalt genom den skadades hemlandsting. Det innebär också att den enskilde veteranens förutsättningar och möjligheter att få fortsatt vård för fysiska och psykiska besvär samt omsorg inte skiljer sig från befolkningen i övrigt.

En annan utgångspunkt vid en analys av tillgången på specialistkompetens för nu aktuella sjukdomar och skador är att veteranerna, både civila och militära, är bosatta över hela landet, även om vissa av Försvarmaktens garnisonsorter kan uppvisa ett större antal bosatta veteraner än många andra orter i landet, och att den enskilde veteranen som nämnts är hänvisad till de medicinska vårdresurser som tillhandahålls inom respektive landsting.

Utredningen gör bedömningen att en analys av tillgången till specialistkompetens inom de medicinska områden som kan vara aktuella innefattar dels en kartläggning och analys av vilka fysiska och psykiska besvär som veteranen vanligen drabbas av och dels en analys av tillgången på specialistkompetens för dessa besvär i hela landet.

Utredningen har i syfte att belysa angivna frågeställningar, utöver att ha tagit del av det angivna avtalet mellan Försvarmakten och UAS, även begärt att Socialstyrelsen ska lämna ett underlag till

belysning av tillgången på medicinsk specialistkompetens inom nu berörda områden över landet (se nedan avsnitt 12.4).

Utredningen kan konstatera att den typ av kartläggning och analys som krävs för att på ett tillräckligt kvalificerat sätt kunna belysa tillgången på specialistkompetensen i landet normalt utförs av ovan angivna myndigheter på vård och omsorgsområdet, och som har tillgång till kvalificerad kompetens och resurser för att kunna göra en sådan utredning. Utredningen gör bedömningen att varken utredningens sammansättning eller resurser ger utredningen förutsättningar att genomföra kartläggningen och analysen. Utredningen anser därför att uppdraget i denna del måste avgränsas dels till att redogöra för samarbetet mellan Försvarsmakten och Akademiska sjukhuset i Uppsala när det gäller krav på medicinsk specialistkompetens i den omedelbara vården av personal som skadats i en insats. Utredningen anser vidare att en översiktlig redogörelse för två relevanta rapporter också kan belysa förutsättningar och begränsningar som möter en skadad veteran i behov av medicinsk specialistvård som ges genom den allmänna hälso- och sjukvårdens försorg.

12.3 Bakgrund

I detta avsnitt redogörs inledningsvis översiktligt för systemet för hälso- och sjukvård i de delar som berör frågor som utredningen belyser och analyserar med utgångspunkt i stöd och omsorg om veteraner och deras anhöriga.

Hälso- och sjukvården i Sverige

I det svenska sjukvårdssystemet är ansvaret för hälso- och sjukvården delat mellan stat, landsting och kommun. Staten är ansvarig för den övergripande hälso- och sjukvårdspolitiken. Regeringen bidrar med generella statsbidrag till landstingens hälso- och sjukvård. Dessutom riktar den särskilda medel till landstingen för att öka tillgängligheten i vården och till läkemedelsförmånerna.

I hälso- och sjukvårdslagen (HSL) regleras vad som är landstingens respektive kommunernas ansvar inom hälso- och sjukvården. Lagen är utformad så att den ger landstingen och kommunerna stor frihet när det gäller hur den egna hälso- och sjukvården ska organiseras.

Ledningen av hälso- och sjukvård

I 28 § HSL anges att ledningen av hälso- och sjukvård ska vara organiserad så att den tillgodoser hög patientsäkerhet och god kvalitet av vården samt främjar kostnadseffektivitet.

Landstingen organiserar vården

I Sverige finns det 21 landsting inklusive regionerna Gotland, Halland, Skåne och Västra Götaland. Landstingen ansvarar för att organisera vården så att alla medborgare har tillgång till en god vård. Landsting/regioner kan anpassa verksamheten till de lokala förutsättningarna eftersom det råder kommunalt självstyre.¹

Den svenska hälso- och sjukvården är uppdelad i olika nivåer:

- primärvård
- länssjukvård
- regionsjukvård
- rikssjukvård

För hälso- och sjukvård som kräver intagning i vårdinrättning ska det finnas sjukhus. Vård som ges under intagning benämns slutenvård. Annan hälso- och sjukvård benämns öppen vård. Primärvården ska som en del av den öppna vården utan avgränsning vad gäller sjukdomar, ålder eller patientgrupper svara för befolkningens behov av sådan grundläggande medicinsk behandling, omvårdnad, förebyggande arbete och rehabilitering som inte kräver sjukhusens medicinska och tekniska resurser eller annan särskild kompetens.

Primärvård

Primärvården är basen för den svenska hälso- och sjukvården. Den är indelad i vårdcentraler, distriktssköterskemottagningar och andra husläkar- och familjeläkarmottagningar runt om i landet.

¹ Landstingens verksamhet finansieras till största delen av landstingsskatten. Varje landsting beslutar själva över hur stor landstingsskatten ska vara och hur den ska fördelas. Därutöver får landstingen inkomster från patientavgifter och försäljning av tjänster.

Länssjukvård

Länssjukvården har kompetens och medicinsk utrustning som täcker i princip alla sjukdomsområden. Länsdelssjukhusen är mindre och har inte alla typer av specialistmottagningar

Regionsjukvård

Landstingen ska samverka i frågor som rör sådan hälso- och sjukvård. Regeringen får föreskriva att landet ska delas in i regioner för den hälso- och sjukvård som berör flera landsting.² Regionsjukhusen behandlar alla sällsynta och komplicerade sjukdomar och skador.

Rikssjukvård

Med rikssjukvård avses hälso- och sjukvård som bedrivs av ett landsting och som samordnas med landet som upptagningsområde. Socialstyrelsen beslutar vilken hälso- och sjukvård som ska utgöra rikssjukvård. Rikssjukvården ska samordnas till enheter där en hög vårdkvalitet och en ekonomiskt effektiv verksamhet kan säkerställas.

För att få bedriva rikssjukvård krävs det tillstånd. Tillståndet ska vara tidsbegränsat och förenat med villkor. Socialstyrelsen beslutar, efter ansökan från det landsting som avser att bedriva rikssjukvård, om tillstånd och villkor.

Kommunens ansvar för vård och omsorg

Kommunerna ansvarar för hälso- och sjukvård av äldre inom kommunens omsorger samt stöd och service till dem som är färdigbehandlade och utskrivna från sjukhusvård. Kommunerna ansvarar också för bland annat boende, sysselsättning och stöd till personer med psykisk funktionsnedsättning.

² 9 § HSL.

Rätt till vård inom en viss tid

Det finns en så kallad vårdgaranti som innebär att man har rätt att få vård inom en viss tid. Vårdgarantin regleras i hälso- och sjukvårdslagen och tydliggör att landstingen har en skyldighet att upprätthålla de krav på tillgänglighet som vårdgarantin innebär.

Förnyad medicinsk bedömning och fast vårdkontakt

Landstingen är skyldiga att medverka till att patienter, som önskar det, får en förnyad medicinsk bedömning. Patienter har även rätt till en samordnare, en så kallad fast vårdkontakt, om detta behövs för patientens trygghet, säkerhet och kontinuitet i vården.

Myndigheter

Folkhälsomyndigheten

Folkhälsomyndigheten, som bildades den 1 januari 2014, ansvarar för en sektorsövergripande uppföljning av utvecklingen av folkhälsan och dess bestämningsfaktorer. Uppföljningen utgår från de elva målområdena och omfattar bland annat analys av fördelningen av hälsans bestämningsfaktorer i befolkningen vad gäller till exempel kön, socioekonomi, funktionsnedsättning och ålder.³ I arbetet med att sprida kunskapsunderlag inom området publicerar myndigheten – förutom olika rapporter – statistik och tillhandahåller databaser som ska vara ett stöd i uppföljningen på såväl nationell som regional och lokal nivå.

Socialstyrelsen

Socialstyrelsen utövar tillsyn, utvecklar, samordnar samt bedriver utbildning inom hälso- och sjukvården samt socialtjänsten.

³ Myndigheten har också ett särskilt ansvar för att samordna uppföljningen inom alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobaksområdet.

Inspektionen för vård och omsorg (IVO)

Inspektionen för vård och omsorg utövar tillsyn över hälso- och sjukvård, socialtjänst och verksamhet enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). IVO ansvarar också för tillståndsprovning inom dessa områden. Tillsynsuppdraget omfattar även handläggning av anmälningar.

Myndigheten för vårdanalys (MYVA)

Myndigheten för vårdanalys (MYVA) har till huvuduppgift att ur ett patient-, brukar- och medborgarperspektiv följa upp och analysera verksamheter och förhållanden inom hälso- och sjukvården samt tandvården.

Statens beredning för medicinsk utvärdering (SBU)

Statens beredning för medicinsk utvärdering (SBU) är en oberoende statlig myndighet som har regeringens uppdrag att utvärdera vårdens metoder ur ett samlat medicinskt, ekonomiskt, etiskt och socialt perspektiv. SBU:s utvärderingar är så kallade systematiska litteraturöversikter, som bygger på publicerad forskning och följer en väl genomarbetad och noggrann metod.

Sveriges Kommuner och Landsting

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) är en arbetsgivar- och intresseorganisation för kommuner och landsting. Deras uppdrag bygger på att ge kommuner och landsting bättre förutsättningar för lokalt och regionalt självstyre. Staten och SKL har slutit ett flertal överenskommelser inom området hälso- och sjukvård.

12.4 Socialstyrelsens bedömning av tillgången på medicinsk specialistvård, m.m.

Utredningen har begärt att Socialstyrelsen i skriftligt underlag till utredningen ska belysa ett antal frågeställningar med anknytning till utredningsdirektiven. Frågorna rör i huvudsak landstingens och

kommunernas likvärdighet i vård, behandling och rehabilitering av personer som drabbats av olika typer av skador i samband med deltagande i militära insatser utomlands.

Frågeställningarna har formulerats enligt följande:

1. Är landstingens/regionernas vård och rehabiliteringsmöjlighet likvärdig över landet när det gäller patienter med allvarliga kroppsliga skador som till exempel, ryggmärgsskador med rörelsehandikapp, förlust av lemmar, alternativt svåra eller milda hjärnskador ("severe or mild Traumatic Brain Injury, TBI")?
2. Är landstingens/regionernas vård och rehabiliteringsmöjlighet likvärdig över landet när det gäller patienter som blivit psykiskt traumatiserade och som följd av det till exempel, lider av svåra symtom på posttraumatisk stressyndrom PTSD, ångestsyndrom, depression eller missbruk?
3. Är kommunernas möjlighet likvärdig över landet när det gäller stöd till familjer, anhöriga och vänner om deras närstående drabbas av svåra livshändelser?
4. Är samverkan mellan kommunernas stödfunktion och landstingens/regionernas vård och rehabiliteringsfunktioner av både allvarliga kroppsskador och psykiskt traumatiserade individer likvärdig över landet?

Socialstyrelsen har i skriftligen informerat utredningen att myndigheten saknar underlag för att svara specifikt på flertalet av utredningens frågeställningar. Socialstyrelsen påpekar att efter att tillsynsverksamheten överförts från myndigheten till Inspektionen för vård och omsorg (IVO) torde aktuella underlag utifrån utredningens frågeställningar även kunna inhämtas därifrån. Socialstyrelsen anger att myndigheten kan lämna generella bedömningar om likvärdigheten mellan landstingens och kommunernas förutsättningar för att behandla olika typer av skador. Socialstyrelsens bedömning redovisas nedan.

Landstingens/regionernas likvärdighet rörande patienter med kroppsliga skador

Socialstyrelsen noterar att de skador som nämns i utredningens förfrågan kan inkludera tillstånd som ingår i rikssjukvården. Inom rikssjukvården ligger det nationella ansvaret för vården vid ett eller ett antal utpekade landsting. Rikssjukvården inbegriper områden som bedöms som så komplicerade/resursintensiva att den beslutats bedrivas koncentrerat. Här saknas således i många avseenden förutsättningar för likvärdighet och någon jämförelse av likvärdigheten är således inte aktuell.

Socialstyrelsen noterar vidare att av de tillstånd som nämns av utredningen torde ett ytterligare antal också ingå i den högspecialiserade regionsjukvården där viss vård koncentreras till ett eller flera sjukhus i en viss region som vid sidan av patienter från det egna landstinget även vårdar patienter från omkringliggande landsting. Några systematiska data rörande likvärdigheten mellan landets högspecialiserade regionsjukvård utifrån utredningens frågeställningar har myndigheten inte tillgång till men rent generellt bedöms dessa verksamheter hålla en hög kvalitet.

Socialstyrelsen konstaterar att vad gäller landstingens likvärdighet i rehabiliteringsinsatser, som också ryms inom ramen för utredningens frågeställningar, finns dock tydliga tecken på skillnader.

Socialstyrelsen noterar vidare att vad gäller ett av de områden som utredningen lyfter fram – svåra eller milda hjärnskador – har myndigheten i rapporten *Rehabilitering för personer med traumatisk hjärnskada* (2012-12-27) konstaterat att det finns stora skillnader mellan olika landsting när det gäller vilken vård patienter med traumatisk hjärnskada erbjuds. Exempelvis konstateras i rapporten att endast hälften av landstingen, i de verksamheter som är involverade i rehabiliteringen inom slutenvården, har tillgång till psykologer, neuropsykologer och dietister. Vidare konstateras att så mycket som vart fjärde landsting själva anger att de endast till liten del eller inte alls kan tillgodose behovet av specialistläkare inom rehabiliteringsmedicin. Ännu fler landsting uppger att de inte kan tillgodose behoven till dessa patienter när det gäller insatser från kuratorer, logopedier, dietister, psykologer och neuropsykologer. I rapporten dras slutsatsen att det finns många områden som behöver utvecklas hos landstingen. Bland annat bedömdes förekomsten av styrdokument för rehabiliteringen behöva öka.

Landstingens/regionernas vårdlikvärdighet rörande patienter med psykiskt trauma m.m.

Socialstyrelsen uppger att myndigheten saknar i dagsläget kunskap om hur likvärdigheten ser ut vad gäller vård och rehabiliteringsmöjlighet när det gäller patienter som blivit psykiskt traumatiserade och de följsymtom som följer av detta. I en omvärldsbevakningsrapport från Kunskapscentrum för katastrofpsykiatri (KcKP) från maj 2011 behandlas emellertid frågan om kommunernas och landstingens katastrofpsykiatriska kapacitet översiktligt. Även om detta inte är rakt av överförbart till de områden som utredningen efterfrågar underlag kring, kan vissa slutsatser dras. I rapporten konstaterades att det i regel finns särskilda grupper med ansvar att möta drabbade människor samt ledningsfunktioner för dessa i landsting/regioner och kommuner. Rapporten konstaterar dock att det i många landsting/regioner saknas kompetens för att bedriva evidensbaserade behandlingar för traumatiserade individer och att det i en majoritet av landstingen saknas specialiserade mottagningar för traumatiserade individer.

Socialstyrelsen anger även att framförallt frågan om kommunernas och landstingens samverkan, är något som myndigheten bedömer att företrädare för landsting och kommuner bäst kan besvara.

12.5 Försvarsmaktens samarbete med Uppsala akademiska sjukhus (UAS)

Försvarsmakten och Uppsala Akademiska sjukhuset (UAS) träffade 2008 ett avtal om hemtransport samt kvalificerad bedömning och vård av sjuka och skadade i utlandsstyrkan. Enligt avtalet med UAS skulle sjukhuset tillhandahålla en luftburen intensivvård med en obruten vårdkedja med akuta specialistbedömningar på plats, intensivvård under hela transporten och därefter specialistsjukvård på sjukhuset. Avtalet innebar vidare att sjukhuset har haft ett jetplan med två intensivvårdsplatser i beredskap. Ambulansplanet kan förutom två liggande patienter ta fyra sittande passagerare. Med ombord finns också narkosläkare och sjuksköterska. Försvarsmakten avtal med sjukhuset förlängdes därefter till att gälla även 2011 och 2012 samt förlängdes med ytterligare ett år till 2014.

I konkurrens med andra sjukhus, där priset var en viktig del, förlorade UAS upphandlingen om förnyat avtal. Samarbetet med Försvarsmakten kommer att fortsätta med ett nytt avtal inom smittskydd och infektion. Enligt det nya avtalet ska Akademiska bistå med stöd i policyfrågor samt vara rådgivare i frågor som rör smittskydd och förebyggande åtgärder/utbildning.

Vissa medicinska frågor i avtalet mellan Försvarsmakten och Uppsala Akademiska sjukhus

I detta avsnitt redogörs närmare för omfattningen och tillgången på medicinsk specialistvård som avtalet reglerar. Enligt avtalet ska riksavtalet för vård mellan landstingen tillämpas.

I avtalet anges att medicinsk vård ska tillhandahållas till personal som har tjänstgjort eller som tjänstgör i internationellt insatta insatsförband, vilket innebär tillgång till:

- akuta bedömningar
- direktkontakt med utpekad specialist i psykiatri med särskild kompetens och erfarenhet av problematik kopplat till *combat stress*
- psykiatrisk bedömning av specialist i psykiatri
- uppföljning av akuta ärenden genom den utpekade specialistens försorg
- möjlighet till stöd från katastrofpsykiatrisk enhet
- samordning avseende vårdkedja i sin helhet
- genomförande av psykiatrisk bedömning för de akuta somatiska fall som inkommer till sjukhuset för behandling
- rutinmässig utredning av (M)TBI om patienten utsatts för tryckvåg
- myndighetsutövning (vårdintyg)
- öppenvårdsbesök och vid behov heldygnsvård
- tillgång till alternativa behandlingsformer

Vidare ska även finnas tillgång till:

- akut traumavård

- akuta åtgärder med tillgång till adekvat specialistkompetens

Vidare ska finnas tillgång till somatiskt stöd vilket innebär tillgång till:

- anesthesi- och intensivvård
- brännskadebedömning/vård
- ortopedisk bedömning/vård
- kirurgisk bedömning/vård
- handkirurgi bedömning/vård
- neurokirurgisk bedömning/vård
- medicinska bedömningar/vård
- infektionskonsult i tropikmedicin
- akuta åtgärder enligt ovan listade punkter

I fråga om rehabiliteringsmedicin anges att tillgång ska finnas till

- högspecialiserad vård som inte avser akuta åtgärder
- högspecialiserad vård vad avser upptagning av akuta patienter som bedöms vara i behov av rehabilitering
- specialist inom rehabiliteringsmedicin/vårdbehov
- rehabilitering av neurologiska skador, spinala skador, ortopediska skador och multitrauman
- möjlighet för anhöriga att delta i rehabiliteringsprocessen
- tillgång till neuropsykiatrisk kompetens, arbetsterapeut, logoped och sjukgymnast med neurorehabiliteringskompetens, m.m.

Enligt avtalet ska i fråga om inte akuta bedömningar även finnas tillgång till:

- resurscentrum för psykiatrisk specialistkunskap
- konsult och rådgivande inom kunskapsområdet
- psykiatrisk bedömning i inte akuta fall och enligt överenskommelse

- psykiatrisk utredning avseende eventuell diagnos och tillgång till olika interventioner, bland annat socialpsykiatrisk anamnes respektive medicinsk anamnes (specialistkompetent psykiater)
- utredning av (M)TBI vid överenskommelse

Försvarens avtal med Karolinska Universitetssjukhuset

Karolinska Universitetssjukhuset i Solna har tagit över samarbetet med Försvarens avtal från 2014. Därmed tar sjukhuset över ansvaret för sjukvården personal som skadas i internationella insatser.

12.6 Rapporter och utredningar, m.m.

12.6.1 Inledning

I detta avsnitt redovisas översiktligt två rapporter som belyser förutsättningar och möjligheter för skadade veteraner att erhålla fullgod vård genom det allmänna systemet för vård och omsorg. Redogörelsen belyser kroniska sjukdomar och psykiska besvär, vilka forskningen och erfarenheten visar är några av de problem som drabbar veteraner i internationella insatser.

Utredningen har utöver angivna två rapporter även tagit del av ett stort antal andra rapporter och statliga utredningar som belyser förutsättningar och möjligheter till vård genom det allmänna systemet för vård och omsorg i Sverige. Utredningen anser det inte nödvändigt att i detta sammanhang redogöra för dessa utredningar och rapporter utan kan sammanfattningsvis notera att de problemområden som redovisas i rapporterna och utredningarna, bland annat långa väntetider på behandling, bristande kunskap om vissa patientgruppers behov och problem samt brister i samverkan mellan olika aktörer inom vård och omsorg, uppenbart påverkar även en skadad veterans möjligheter att erhålla fullgod vård för sina besvär och skador. Bristen på kunskap om veteranernas särskilda medicinska problemområden hos olika aktörer och bristen på samverkan har även belysts i redogörelsen för uppföljningen och utvärderingen av veteransoldatpolitiken, se kapitel 10.

Utredningen vill samtidigt framhålla att utredningen inte har tillgång till statistik som indikerar omfattningen av problemen med kroniska sjukdomar hos de svenska veteranerna, bland annat i form

av psykiska besvär hos veteranerna. Utredningens närmare överväganden i frågan om behovet av tillförlitlig veteranstatistik, bland annat vad avser utvecklingen av veteranernas hälsotillstånd och livssituation, redovisas närmare i kapitel 13.

12.6.2 Om utmaningar i vården av personer med kronisk sjukdom

Myndigheten för vårdanalys (Vårdanalys) redovisar i rapporten *VIP i vården? – Om utmaningar i vården av personer med kronisk sjukdom*⁴ en omfattande nulägesanalys av vården och omsorgen för personer med kronisk sjukdom. Syftet är att få en tydligare förståelse för några av de utmaningar som hälso- och sjukvården och omsorgen, som system, behöver hantera för att möta behoven hos denna målgrupp.

Vårdanalys rapport visar att kronisk sjukdom förekommer hos nästan halva befolkningen och står för en majoritet av sjukvårds- och sjukförsäkringskostnaderna. En fjärdedel av befolkningen har dessutom mer än en kronisk sjukdom och drygt hälften av alla läkarbesök på akutmottagningar görs av personer med två eller flera kroniska sjukdomar.

Vårdanalys noterar vidare att primärvården svarar för en stor del av sjukvården för personer med kronisk sjukdom, men samtidigt visar rapporten att för många är flera vårdgivare involverade. Två av tre personer med kronisk sjukdom har kontakt med både primärvård och specialistvård och närmare en tredjedel träffar läkare på två eller flera specialistkliniker. Detta ställer krav på att vården samordnas och koordineras – egenskaper som enligt patienterna själva brister. Vården av kronisk sjukdom är heller inte tillräckligt proaktivt för att förebygga att patienten försämras eller för att undvika akutvård.

Vårdanalys påpekar att resultaten väcker frågor om hur vården på ett bättre sätt än i dag kan fullgöra de krav som ställs i lagar och andra bindande regler för att nå en patientcentrerad vård, bland annat genom skyldigheter om samordning, kontinuitet, delaktighet och information. Myndigheten framhåller att det krävs fortsatta åtgärder på både regional och nationell nivå och övervägande hur informationsflöden, ansvarsförhållanden och incitamentsstrukturer kan utvecklas för att:

⁴ Rapport 2014:13.

- stärka samarbetet mellan kliniker och verksamheter – både inom landstingen men också med kommunerna,
- på ett bättre sätt än i dag stödja och tillvarata kraften hos patienterna själva för att öka deras inflytande över sin egen vård och sjukdom,
- arbeta mer proaktivt för att undvika att patienten försämras och behöver söka annan vård,
- öka förutsättningarna för att ny kunskap kan omsättas i klinisk vardag och
- förbättra möjligheterna till uppföljning av prestationer, processer och utfall av vården av kronisk sjukdom, inte minst i primärvården

12.6.3 Vård och insatser vid depression och ångest - nationell utvärdering 2013

Socialstyrelsen redovisar i rapporten *Nationell utvärdering 2013 – vård och insatser vid depression och ångest*⁵ en utvärdering av psykiatrisk vård, primärvård och socialtjänstens insatser utifrån indikatorerna i Nationella riktlinjer för vård vid depression och ångest-syndrom som publicerades 2010.⁶ Utvärderingens huvudsakliga syfte var att belysa kvaliteten och effektiviteten i vård och omsorg för personer med psykisk ohälsa.

Socialstyrelsen har under de senaste åren visat att det finns obefogade skillnader mellan grupper i befolkningen när det gäller tillgången till olika insatser och åtgärder som rör hälsa och levnadsvillkor. I uppföljningen av psykiatriområdet har *Socialstyrelsen* därutöver visat att personer med psykisk sjukdom riskerar bristfällig behandling om de har samtidigt kroppsliga sjukdomar. Det bekräftas också i den aktuella utvärderingen att personer med psykisk ohälsa riskerar att få sämre hälsa, ökad dödlighet och sämre levnadsförhållanden jämfört med befolkningen i övrigt. Den visar också stora skillnader i resultat mellan landstingen och kommunerna för flera av indikatorerna.

⁵ <http://www.socialstyrelsen.se/publikationer/2013/2013-6-27>.

⁶ *Nationell utvärdering 2013 – vård och insatser vid depression, ångest och schizofreni. Rekommendationer, bedömningar och sammanfattning.* Artikelnr 2013-6-27. Publicerad www.socialstyrelsen.se, juni 2013.

Socialstyrelsen konstaterar att patienterna och brukarna inte får tillgång till kunskapsbaserad vård och omsorg i den omfattning som behövs. Dessutom finns oroväckande skillnader i hälsa, dödlighet och levnadsförhållanden som inte har minskat.

12.6.4 Nationella traumautredningen

Regeringen har uppdragit åt Socialstyrelsen att utarbeta ett planeringsunderlag för traumavård inom hälso- och sjukvården⁷. I uppdraget ingår att kartlägga landstingens förmåga till traumavård och vilka förutsättningar som finns för samverkan mellan landstinget och på nationell nivå. I uppdraget ingår också att beskriva strategiska vägval bland annat för att kunna möta framtida krav på medicinsk kompetens. Socialstyrelsen ska delredovisa uppdraget senast den 1 juni 2014. Uppdraget ska slutredovisas till Regeringskansliet senast den 1 juni 2015.

12.7 Samarbetet mellan det danska försvaret och Rigshospitalet, Köpenhamn

Utredningens medicinske expert och delar av utredningens sekretariat gjorde under utredningsarbetet ett studiebesök vid Rigshospitalet i Köpenhamn samt sammanträffade med representanter för veterancentret i det danska försvaret våren 2014. Sammanfattningsvis framkom följande bild och lämnades följande uppgifter om samarbetet mellan Rigshospitalet och det danska försvaret.

Det danska försvaret och Rigshospitalet i Köpenhamn har etablerat ett samarbete när det gäller vård av skadade soldater.

Rigshospitalet fick år 2010 en donation från *Soldaterlegatet* och kunde på så sätt förbättra rehabiliteringen av soldater med ny träningsutrustning och tillfällig tjänstgöring av en extra sjukgymnast. Därefter har sjukgymnaster anställts som stärker kompetensen inom rehabiliteringsområdet. Flera av de skadade soldaterna som deltagit i rehabilitering, är amputerade. Sedan 1992 har 18 soldater med 25 amputationer registrerats. Det första fallet av dubbel amputation inträffade under 2009. Vissa veteraner lider också av

⁷ S 2013/3285/FS (delvis).

osynliga skador såsom smärta och kan också dra nytta av återkommande rehabilitering.

Behandlingen och rehabiliteringen av de sårade soldaterna har sin utgångspunkt i den danska offentliga hälso- och sjukvården, samtidigt som Rigshospitalet och det danska försvaret tillsammans har etablerat ett unikt och okonventionellt samarbete. Veteraner kan vara i behov av rehabilitering under flera år, vilket är en bidragande orsak till att systemet infördes.

Den dagliga rehabiliteringen av skadade soldater sker bland andra patienter i sjukhusets *National Hospital Clinic* för arbetsterapi och sjukgymnastik. Men en gång i veckan finns möjlighet till ytterligare träning på den militära *Health Centre for Sport* på Svane-møllen Barracks. Träningen erbjuds till alla sårade soldater som är eller har varit i rehabilitering på sjukhuset. Träningen äger rum bland den skadade soldatens soldatkolleger och andra veteraner och under överinseende av en av Rigshospitalets sjukgymnaster. Modellen innebär att sjukhuset och det danska försvaret tillsammans har etablerat ett omfattande program för rehabilitering av skadade veteraner. Programmet anses som mycket effektivt och är uppskattat av de skadade soldaterna. Det innebär att parallellt med och efter behandling och rehabilitering på sjukhuset, får veteranerna möjlighet till rehabiliteringsträning i en helt annan miljö, bland andra veteraner och friska soldater. Att även som svårt skadad soldat bli betraktad som en soldat i en grupp av soldater är motiverande och ger ett starkt socialt stöd under uppbyggnaden av individens framtida liv.

Den veckovisa rehabiliteringen genomförts i samarbete med en idrottskonsult från danska *Athletic Association Soldier Project* och andra frivilligorganisationer under ledning av den sjukgymnast som är ansvarig för soldaternas rehabilitering på Rigshospitalet. Den skadade soldaten har alltid en *hotline* till sjukgymnasterna.

Även Rigshospitalet ser positivt på samarbetet. Modellen anses flexibel och medger ett samspel mellan de skadade soldaterna, som många gånger har en positiv inställning till träningen vilket smittar av sig på de andra patienterna. Kliniken får ekonomisk ersättning för att upprätthålla och ersätta träningsredskap. Eftersom veteraner är starkare än andra patienter ger de ett större slitage på redskapen.

Den danska modellen för rehabilitering av veteraner har presenterats och väckt stort intresse bland flera länder vid en internationell medicinsk kongress.

12.8 Överväganden

I direktiven till utredningen noterar regeringen att landstingens specialistkompetens i olika medicinska frågor varierar över landet. Detta aktualiseras bland annat vid internationella militära insatser där det finns risk för att deltagare kan drabbas av krigsskador. Försvarsmakten har för detta syfte initierat ett samarbete med först Uppsala akademiska sjukhus och sedan Karolinska Universitetssjukhuset. I Danmark har försvaret ett omfattande samarbete med Rigshospitalet i Köpenhamn. Frågeställningen kan också aktualiseras vid t.ex. internationella insatser med hälso- och sjukvårdspersonal i områden där det finns en förhöjd risk för smitta av allvarliga och sällsynta sjukdomar.

När det gäller frågan att belysa tillgången på medicinsk specialistkompetens avseende den som drabbats av svår sjukdom, fysisk eller psykisk skada vid en internationell insats, och på försvarets område jämföra förhållandena i Sverige med det system som tillämpas i Danmark och i det sammanhanget redovisa för- och nackdelar gör utredningen följande överväganden.

Vad gäller behovet på medicinsk specialistkompetens till stöd för och behandling av personal som skadas i internationell insats utgår utredningen från att den medicinska specialistkompetens som listas i avtalet mellan Försvarsmakten och Uppsala Akademiska sjukhus (Se avsnitt 12.5) är vad som krävs för att säkerställa omedelbar vård av skadad personal, både vad gäller fysiska som psykiska besvär och skador.

Utredningen erfar att samarbetet mellan Försvarsmakten och sjukhuset har fungerat utan större problem. Utredningen har även i kontakterna med personal som skadats och fått vård på sjukhuset fått uppfattningen att sjukhuset har gett en god vård och omsorg till den skadade.

Utredningen har emellertid kunnat notera att vissa problem har uppstått när den skadade överförts till hemlandstinget för fortsatt vård. Problemen har då främst varit en upplevd brist på förståelse för och kunskap om veteranens medicinska behov och livssituation. Denna problembild framträder såväl hos den skadade veteranen som hos Försvarsmaktens personal som arbetar med att stödja och koordinera stödinsatserna för veteranen. Utredningen har tidigare i kapitel 10 identifierat problemen med brist på kunskap hos olika aktörer, bland annat hos landsting och kommuner, om veteranernas

särskilda behov och brist på tillräcklig samverkan mellan aktörerna i veteranfrågor.

Utredningen kan konstatera att dessa brister riskerar att påverka behandlingen av skadade veteraner i negativ riktning när den skadade veteranen överförs till hemlandstinget för fortsatt vård. Utredningen anser därför att en nationell samordning av behandlingen av skadade veteraner bör införas för att motverka identifierade problem. En sådan funktion bör finnas inom den nationella samordning/veteranmyndighet som utredning föreslår bör införas. I funktionen ska finnas medicinsk och övrig kompetens som behövs för att ge vägledning och råd när det uppstår mer medicinskt komplicerade ärenden och/eller andra ärenden av t.ex. försäkringsteknisk natur. Funktionen ska kunna stödja både den enskilde veteranen, anställningsmyndigheten och andra aktörer, t.ex. landsting och kommuner, med råd och vägledning.

När det gäller frågan om tillräcklig tillgång till medicinsk specialkompetens i den fortsatta vården av den skadade veteranen i respektive hemlandsting kan utredningen notera att vissa specialistområden återfinns inom ramen för rikssjukvården respektive på regional nivå. Utredningen bedömer dock på grundval av tillgängliga rapporter och utredningar att identifierade generella brister på olika områden i vården påverkar veteranernas förutsättningar och möjligheter att, inom ramen för det allmänna systemet för vård och omsorg, främst den allmänna hälso- och sjukvården, erhålla fullgod vård för fysiska och psykiska skador till följd av tjänstgöring i internationella insatser.

Som utredningen tidigare angett förutsätter en belysning eller analys av tillgången på medicinsk specialistvård för skadade veteraner i landet särskild kompetens och resurser som normalt återfinns i Socialstyrelsen, Myndigheten för vårdanalys och andra berörda myndigheter inom vård- och omsorgsområdet. Utredningen föreslår att t.ex. Myndigheten för vårdanalys får i uppdrag att kartlägga och sammanställa det samlade behovet av och tillgången på medicinsk specialistkompetens på veteranområdet.

Utredningen kan vidare notera att många veteraner och anhöriga saknar förmåga eller upplever problem med att rätt hantera och administrera nödvändiga och ofta frekventa kontakter med vården och omsorgen. Det är lätt att en veteran som är sjuk eller skadad hamnar mellan stolarna trots många kontakter och stöd från olika aktörer. En veteran som har en komplex och sammansatt skadebild har av naturliga skäl ett särskilt stort behov av en individanpassad,

samordnad och kontinuerlig vård och omsorg som ställer stora krav på helhetssyn, kontinuitet och samverkan över specialitets-, professions- och organisationsgränser. Vården och omsorgen om veteranen ska säkerställa och förebygga att denne inte drabbas av sjukdomstillstånd som leder till inläggning i slutenvård som hade kunnat undvikas, s.k. undvikbar slutenvård eller tvingas till att söka sjukhusvård upprepade tillfällen under kort tid, s.k. återinskrivningar. Inriktningen bör därför vara att ur ett hälsofrämjande perspektiv åstadkomma en mer sammanhållen vård och omsorg som utvecklar vård, rehabilitering och ett tryggt och gott omhändertagande utifrån veteranens och dennes anhörigas behov, bland annat genom en ökad kunskap och samverkan mellan olika aktörer, t.ex. mellan arbetsgivaren, landstinget och kommunen. Inriktningen bör vidare vara att skapa en sammanhållen vård och omsorg av god kvalitet som bidrar till att veteranen och dennes anhöriga känner sig trygga och att behovet av hälso- och sjukvård därmed kan minska.

Utredningen har i avsnitt 12.7. belyst det danska systemet och samarbetet mellan det danska försvaret och Rigshospitalet, bl.a. vad gäller rehabilitering av skadade soldater. Utredningen bedömer att utformningen av det danska systemet bidrar till en ökad effektivitet i behandlingen av skadade veteraner och föreslår därför att ett motsvarande system införs i Sverige. Utredningen föreslår att Försvarsmakten och Karolinska sjukhuset, i samverkan med t.ex. frivilliga veteran- och anhörigorganisationer, utvecklar möjligheterna till rehabilitering av skadade veteraner efter förebild av det danska systemet.

13 Veteranstatistik

Utredningens förslag:

- Officiell statistik införs på det veteranpolitiska området i syfte att ge bättre förutsättningar för kunskapsuppbyggnad om utvecklingen av veteranernas hälsotillstånd och sociala livssituation samt till stöd till forskningen.
- Anställningsmyndigheten bör vara statistikansvarig myndighet, dvs. ansvarig för framtagande av statistik inom myndighetens verksamhetsområde.
- Den föreslagna nationella veteranmyndigheten ska, med stöd av Statistiska Centralbyrån, vara sammanhållande och sammanställa den samlade veteranstatistiken.

13.1 Inledning

Regeringen framhåller i utredningsdirektiven att för att kunna genomföra en samlad veteranpolitik är det nödvändigt att ha tillgång till relevant statistik. Det är myndigheternas ansvar att se till att man kan redovisa den statistik som behövs.

Utredningen har i uppdrag att belysa vilka statistiska uppgifter de berörda myndigheterna kan redovisa i dag, redovisa i vilken utsträckning denna statistik och myndigheternas statistiksystem avseende veteraner behöver förbättras för att tillgodose de krav en samlad veteranpolitik ställer, och föreslå hur fullgod statistik ska kunna erhållas vid en utvidgad och samlad veteranpolitik.

I detta kapitel lämnas inledningsvis en översiktlig redogörelse för vilka uppgifter som berörda myndigheter kan redovisa i dag. I nästföljande lämnas en översiktlig redogörelse för det svenska

nationella statistiksystemet.¹ Avslutningsvis redovisas utredningens överväganden i frågan om behovet av statistik på veteranområdet.

13.2 Myndigheternas statistik

Utredningen har begärt att berörda myndigheter ska redogöra för vilken form av veteranstatistik som respektive myndighet har tillgång till.

Myndigheterna har i den omfattning som framgår nedan redovisat respektive myndighets tillgång till statistikuppgifter enligt följande:²

Domstolsverket anger att myndigheten kan bidra med uppgifter om hur många som deltagit i internationella insatser uppdelat på typ av befattning, kön, tjänstgöringstid, m.m.

Folke Bernadotteakademin (FBA) uppger att eftersom kontraktslängden löper över flertalet år så är det svårt att ange hur många som påbörjar tjänstgöring varje år. För att exemplifiera med år 2011 hade myndigheten 63 nya utsända, 66 avslutade uppdrag och 26 som löpte över längre tid än kalenderåret. Det ger en omsättning på 155 personer för 2011. Svaret avgränsas till att omfatta insatspersonal. Myndigheten för statistik över myndighetens egen personal (fokus ligger på pågående insatser och personal som i dag är aktiv inom utsändandeverksamheten). Myndigheten har också ett särskilt uppdrag att kontinuerligt sammanställa uppgifter avseende det *samlade* civila bidraget till freds-, säkerhetspolitiska och konfliktförebyggande insatser. Det innebär att de civila utsändande myndigheterna redovisar sin statistik till FBA, som i sin tur sammanställer helheten och redovisar till Regeringskansliet.

FBA påpekar att viktigast är att tydligt fastställa vad för typ av information som behöver samlas in så att alla berörda myndigheter har samma utgångspunkt. Detta är också en förutsättning för att kunna genomföra jämförande analyser och dra generella slutsatser. Är fysisk och psykisk hälsa en del av detta material krävs ett stort säkerhetsarbete för att säkerställa att dessa uppgifter inte kan användas och utnyttjas på ett felaktigt sätt. Detta gäller även om per-

¹ Underlaget till beskrivningen i av det svenska nationella statistiksystemet har hämtats från Statistikutredningens betänkande *Vad är officiell statistik? En översyn av statistiksystemet och SCB* (SOU 2012:83).

² Utredningen har även begärt att myndigheterna ska redovisa – om möjligt – hur många av myndighetens anställda som tjänstgjort utomlands inom berört verksamhetsområde under de senaste trettio åren.

sonuppgifter av olika slag kommer att finnas med i materialet. För att erhålla fullgod statistik som rör utsändande av personal i internationell tjänst kan någon aktör behöva hålla samman arbetet och definiera vilken typ av data som myndigheterna ska insamla. Denna aktör bör för detta ändamål ha ett tydligt mandat för sin verksamhet och ett väl förankrat uppdrag för att kunna få ta del av material från samtliga relevanta aktörer. Aktören måste vidare kunna säkerställa att materialet är väl skyddat och att användningen av materialet sker på ett sätt som är avsett. Det måste även finnas ett tydligt mål för vilka frågor man vill besvara med insamlandet och det ska klart kommuniceras till berörda parter. Statistiska centralbyrån ansvarar för officiell statistik och för annan statlig statistik, och skulle kunna vara ett möjligt alternativ.

Försvarets radioanstalt anför att myndigheten för ingen statistik specifikt inriktad på veteranområdet. Närmare uppgifter om verksamheten omfattas av sekretess enligt 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretess lagen, varför myndigheten endast kan bidra med statistikuppgifter efter sedvanlig sekretessbedömning. Myndigheten har till utredning redovisat en bedömd omfattning av personal som tjänstgjort utomlands.

Försvarets materielverk anger att myndigheten har uppgifter om antalet veteraner, antal dagar och hur många tillfällen som systemresor genomförs samt fördelning på ålder och kön. FMV bedriver internationell verksamhet i form av att FMV-personal tjänstgör i internationella insatsområden som stöd till Försvarmaktens verksamhet s.k. systemstödsresor. Omfattning av dessa systemstödsresor är cirka sex tillfällen per år. Antalet tjänstemän som påbörjar tjänstgöring utomlands är omkring åtta personer varje år. Myndigheten saknar statistik och uppgifter om hur många tjänstemän som under de senaste trettio åren har tjänstgjort utomlands. Uppgifter kan endast lämnas från och med 2009.

Försvarshögskolan uppger att myndigheten haft uppdragsverksamhet i Liberia, Bosnien Hercegovina och Serbien. Man genomför även besök i militära insatsområden. Det gäller forskare som gör intervjuer eller som genomför enkäter. Det handlar om två forskare per år. Resorna är på cirka två till fem dagar. Man genomför också fältstudier i militära insatsområden. Det handlar då om två forskare per år och perioderna varierar mellan fem till tiodagar. Man sänder även militär personal till militära insatsområden (en officer om året i snitt sedan 2006).

Försvarsmakten anger att myndigheten har omfattande och korrekt uppgifter (statistik) över vilka som tjänstgjort i en internationell militär insats, vilka områden de tjänstgjort i, under vilken tid och i vilka befattningar. Myndigheten har även statistik över vilka som stupat/omkommit i en internationell militär insats, orsak till dödsfallet, när det inträffade och var det inträffande. Vad gäller skador har myndigheten uppgifter om allvarliga skador under insatsen samt även mindre skador som föranlett en anmälan om arbetskada. Huvuddelen av angivna uppgifter (statistik) finns emellertid inte i digitaliserad form, dels mot bakgrund av kostnaderna för en sådan åtgärd och dels med hänsyn till aspekter på den personliga integriteten samt bestämmelser i personuppgiftslagen. Myndigheten anser även att det är tidskrävande att hantera den angivna informationen och uppgifterna. Myndighetens uppgifter och kunskap om skador som uppkommit eller upptäckts hos den enskilde efter dennes hemkomst och som är relaterad till insatsen är mer fragmenterad då en enskild inte alltid vänder sig till myndigheten för stöd utan erhåller vård direkt av annan vårdgivare, t.ex. landstinget. Myndigheten finansierar sedan några år ett större forskningsprojekt vid Karolinska institutet, i vilket forskarna studerar ett antal register i syfte att undersöka hälsotillstånd och välmående bland veteraner som tjänstgjort i en internationell insats under de senaste 20 åren. När denna forskning är slutförd bedömer myndigheten att den kommer att ha tillgång till ett digitaliserat underlag för hälso- och sjukvårdens planering, och kunna bedöma behov av insatser och aktiva åtgärder.

Kriminalvården uppger att 44 kriminalvårdare har tjänstgjort i EU och FN:s missioner sedan 2005.

Kustbevakningen uppger att under 1997–1998 deltog totalt fyra tjänstemän vardera en månad i ett team i södra Somalia. Myndigheten har medverkat med personal inom ramen för gränskontrolloperationer. Under 2009 och 2010 deltog totalt sex tjänstemän under vardera en månad. Övervakning med myndighetens flygplan och besättningar genomfördes under 2010 och 2011. Varje tillfälle omfattade en månad och totalt deltog 18 tjänstemän en månad vardera. Man har även medverkat i EUNAVFOR Atalanta med totalt 40 personer under 2010. I samband med fiskeövervakning i Atlanten under 2002 och 2004 deltog totalt 38.

Migrationsverket anger att myndigheten kan bidra med statistik på hur många tjänstemän som varit på kvotuttagningar, verkställighetsresor och andra uppdrag, och till vilka länder.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) anger att statistik från 2009 och framåt kan ges med mycket hög kvalitet. Rörande den äldre statistiken är det svårare för myndigheten att gå i god för kvaliteten fullt ut. Den internationella insatsverksamheten inleddes 1988 när dåvarande Räddningsverket deltog i räddningsarbete. Under de påföljande 20 åren genomfördes insatser i ett 80-tal länder, där nära 1 600 personer deltog. I samband med myndighetsövergången den 1 januari 2009 övertogs verksamheten och har sedan dess utvecklats till en integrerad del av MSB:s samlade operativa uppdrag. 578 personer har för MSB:s räkning tjänstgjort utomlands i insatsverksamheten sedan myndighetens bildandes. I statistiken finns information för MSB och Räddningsverket var för sig. Data från 2008 och tidigare är införlivad i de administrativa verktyg som tagits i bruk av MSB för att hantera insatsverksamheten. Det är dock svårt att bedöma kvalitén på historiska data eftersom det saknas uppgifter för hur informationen samlats in och registrerats. Därför kan enbart ges en generell överblick av verksamheten under Räddningsverkstiden. I MSB:s regi, från 2009 och framåt, finns mer detaljerad data, och denna kan presenteras år för år.

Polisen anger att i dagsläget har organisationen inget verktyg eller datastöd för att samla statistik om veteraner. Det enda system som finns för detta är LISA (Lokalt informationssystem för sammanställning av arbetsskador). Detta system är inte anpassat för att hantera komplett veteranstatistik, men polisen kan ta fram information om antalet fysiska skador bland utlandsstationerad personal. Systemet möjliggör dock ingen djupare analys av resultatet. Möjligen skulle de enkäter som skickas ut och hanteras manuellt från utlandssektionen, som en del av det femåriga uppföljningsansvar som polisen har gentemot tidigare deltagare i polisens utlandsstyrka, kunna användas i syfte att samla statistik. I sådant fall behövs en elektronisk lösning för detta. Utredningen har informerats om att informella beräkningar indikerar att cirka 2 300 poliser har tjänstgjort i internationella insatser under de senaste 30 åren.

Sida anger att myndigheten inte sänder ut egen personal i internationella insatser. Stöd utgår till FN, EU-missioner och till insatser genom svenska myndigheter t.ex. MSB, FBA och Rikspolisstyrelsen. Därutöver rekryterar Sida personal till tjänster inom multilaterala organisationer. Myndigheten kan vid behov lämna statistik när det gäller nämnda personalkategorier.

Socialstyrelsen uppger att myndigheten ansvarar tillsammans med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Riks-

kriminalpolisen för Stödstyrkan. Styrkan bestående av cirka 250 personer och bemannas av personal från respektive myndighet. Tjänstgöring utomlands för hälso- och sjukvårdspersonal är händelse- och behovsstyrt och kan därför variera mellan noll och 70 personer per år. Cirka 35 personer från hälso- och sjukvården har tjänstgjort inom Stödstyrkan och SNAM utomlands sedan 2005.

Totalförsvarets forskningsinstitut anger att myndigheten kan få fram statistik om till vilken destination medarbetaren rest och när resan ägde rum samt att myndighetens säkerhetsenhet bedömer vad som kan lämnas ut. Myndigheten har endast funnits i sin nuvarande skepnad i cirka tio år och cirka 20–30 personer har tjänstgjort utomlands under dessa år.

Tullverket uppger att myndigheten har uppgifter om tulltjänstemän som har arbetat och som arbetar utomlands, bl.a. inom ramen för PTN och på Europol. Myndigheten bedömer att minst 147 anställda tjänstgjort i insatser.

Åklagarmyndigheten anger att det med hänsyn till myndighetens omfattning av deltagande i internationella insatser är de uppgifter som skulle kunna vara aktuella i detta fall också begränsade ur ett statistiskt perspektiv. Myndigheten uppger vidare att cirka 5–7 anställda har tjänstgjort i internationella insatser, dock har uppgifterna inte kunnat kontrolleras så lång tillbaka som trettio år då underlag inte längre finns i myndighetens arkiv.

13.3 Det svenska statistiksystemet

13.3.1 Allmänt

Den officiella statistiken regleras i lagen (2001:99) om den officiella statistiken, med tillhörande förordning³. Av detta regelverk framgår inom vilka områden det ska finnas officiell statistik och vilka statliga myndigheter som ansvarar för att denna statistik tas fram (statistikansvariga myndigheter).

Själva begreppet *statistik* definieras dock inte i vare sig lagen eller förordningen om den officiella statistiken.⁴ Inte heller i mer allmän mening kan begreppet statistik sägas ha någon helt entydig definition. Begreppet har också olika innebörd i olika sammanhang. Med

³ Förordning (2001:100) om den officiella statistiken.

⁴ I det förslag till lag som först lades fram fanns visserligen en sådan definition, men denna mötte kritik från lagrådet som menade att begreppet statistik är svårdefinierbart och att det saknades behov av att ange en definition i lagen.

statistik kan avses en viss form av information, nämligen sifferuppgifter som beskriver en företeelse eller en verksamhet. Statistik kan också avse metoder för att samla in, bearbeta och analysera statistiska material. Därtill är statistik benämningen på en vetenskaplig disciplin.

Statistik om olika samhällsområden är en mycket viktig informationskälla i en demokrati och tillgången till statistik kan ses som en rättighet för alla medborgare.

Den officiella statistiken *ger en övergripande bild* av samhället och ökar medborgarnas möjlighet till insyn. Statistiken används också som grund för politiska beslut, för den allmänna debatten, för forskning, för utvärdering m.m. Stor enighet råder om vikten av att det produceras statistik som belyser olika aspekter av samhället och som kan användas för ovan nämnda syften.

Statistiken ska vara *pålitlig*, dvs. objektiv och saklig samt även i övrigt av god kvalitet. Objektiva mått på samhällsförhållanden och deras utveckling – av det slag som ges genom den officiella statistiken – ses av de flesta som en självklarhet i en modern demokrati. Man brukar tala om statistisk information som en genuin samhällslyg nytthet.

13.3.2 Statistik för olika användningsområden

Statistik kan tas fram med olika syften. På mer övergripande nivå är det vanligt att – med avseende på huvudfunktion – skilja på två typer av statistik:

- Statistik med ett i huvudsak *internt* syfte för den organisation statistiken berör. För sådan statistik är huvudfunktionen att utgöra en del av en informationsprocess för styrning av verksamheter, innefattande planering, beslut, uppföljning, analys och utvärdering. Den här typen av statistik kallas ofta driftstatistik, verksamhetsstatistik, operativ statistik eller instrumentell statistik, eftersom den främst avser att ge information av mera internt intresse för den organisation som tar fram den och om mera snävt avgränsade verksamheter.
- Statistik med ett *allmäninformativt* syfte. Den här typen av statistik har till huvudfunktion att ge eller ingå som delar i en allmän beskrivning av förhållanden, dvs. att vara mer allmäninformativ. Den officiella statistiken, som enligt lagen om den officiella statistiken, ska finnas för *allmän information, utredningsverk-*

sambet och forskning, torde vara det tydligaste exemplet på statistik med en allmäninformativ funktion.

I praktiken finns ofta inte någon entydig distinktion mellan instrumentell och allmäninformativ statistik. Således används mycket av den officiella statistiken även som underlag för styrning av verksamheter, m.m. Vidare torde inom vissa områden den statistik som är klassificerad som officiell i första hand kunna sägas ha till syfte att fungera som ett slags driftstatistik över utvecklingen inom de berörda sektorerna, men samtidigt anses vara av tillräckligt allmänintresse för att ingå i Sveriges officiella statistik.

Utöver den officiella statistiken, som de statistikansvariga myndigheterna ansvarar för, produceras betydligt mer statistik i Sverige – inom såväl den offentliga som den privata sektorn – än den officiella statistiken. Ofta handlar det då, som nämnts, om intern driftstatistik, som i stort sett endast har intresse för den berörda organisationen.

Men beträffande de statliga myndigheterna kan noteras att de utöver den officiella statistiken även tar fram en hel del övrig statistik av mer allmäninformativ karaktär. Detta görs av såväl de statistikansvariga myndigheterna som andra myndigheter.

Den statliga statistiken – i synnerhet den officiella statistiken – tas fram och presenteras för att möta hela samhällets behov. Statistikkens användare finns bland statliga myndigheter, kommuner, organisationer, näringsliv och andra marknadsorgan, utbildningsväsende och forskning, liksom hos allmänheten direkt eller via massmedia. Även internationella organ använder svensk statistik för olika ändamål.

13.3.3 Hur tas statistik fram?

Att olika typer av statistik tas fram med olika syften avspeglas också i hur statistiken produceras. Inom många områden finns det behov av att kontinuerligt kunna följa utvecklingen. Sådana krav på kontinuitet uppfylls med löpande, regelbundet producerad och publicerad statistik, av vilken man kan utläsa förändringar över tiden. Kännetecknande för sådan statistik är att den utarbetas för perioder såsom månader, kvartal eller år eller för andra regelbundet återkommande tidpunkter. Men många statistiska undersökningar görs endast en gång, t.ex. som underlag i en särskild utredning. I praktiken härrör

en stor del av de data som den officiella statistiken i Sverige baseras på, närmare bestämt mer än 95 procent, från administrativa processer. Statistik kan också framställas genom samutnyttjande av uppgifter från olika datakällor, ofta dataregister.

Vad beträffar den officiella statistiken är det vanligaste att den statistikansvariga myndigheten antingen själv producerar sin officiella statistik eller ger uppdraget till SCB. Även i det senare fallet är dock den statistikansvariga myndigheten ansvarig för vilken statistik som tas fram. Bland de statistikansvariga myndigheterna finns också några – dock relativt få – som anlitar andra statistikproducenter än SCB; det handlar då i allmänhet om privata företag. Det är också ganska vanligt att den statistikansvariga myndigheten använder en kombination av dessa produktionsformer, dvs. att man gör vissa delar i egen regi och anlitar externa producenter (SCB och/eller andra) för övriga delar.

13.4 Regleringen av statistiken

13.4.1 Allmänt

Som angetts består den statliga statistiken av officiell statistik och övrig statistik. För den officiella statistiken finns ett särskilt regelverk. Även övrig statlig statistik kan, under förutsättning att statistiken är framställd av staten – i dess olika skepnader – och har ett vidare syfte än att utgöra rent intern driftstatistik, omfattas av en del av detta regelverk.

Den officiella statistiken regleras i lagen (2001:99) om den officiella statistiken. I förordningen (2001:100) om den officiella statistiken ges sedan kompletterande föreskrifter. Även personuppgiftslagen (1998:204), PUL, är tillämplig vid framställning av statistik i den mån det inte finns avvikande bestämmelser i lagen om den officiella statistiken.

En annan viktig del av regleringen avser skyddet för uppgifter som används vid framställning av statistik. I detta fall finns de huvudsakliga reglerna inte i lagen om den officiella statistiken utan i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL.⁵ Statistiksekretessen är en viktig del av tillgängligheten till statistiken. En stor del av den statistik som framställs i dag är registerbaserad. Det

⁵ Bestämmelsen om statistiksekretess finns i 24 kap. 8 § OSL. Denna bestämmelse kompletteras av 7 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641).

finns också ett stort antal registerförfattningar som reglerar användningen av viktiga register inom den offentliga sektorn. Sådana registerförfattningar kan innehålla regler som kompletterar eller t.o.m. avviker från de allmänt giltiga reglerna i PUL.

Avgiftsförordningen (1992:191), AF, innehåller bestämmelser som rör myndigheters rätt att ta ut avgifter.

Det finns kompletterande föreskrifter som rör den officiella statistiken i Statistiska centralbyråns (SCB) föreskrifter och allmänna råd för offentliggörande m.m. av officiell statistik (SCB-FS 2002:16).

SCB är den största statistikproducenten. SCB:s uppgifter och verksamhet regleras främst i förordningen (2007:762) med instruktion för Statistiska centralbyrån.

En närmare redogörelse för de olika regelverk som reglerar den officiella statistiken lämnas i betänkandet *Vad är officiell statistik? En översyn av statistiksystemet och SCB* (SOU 2012:83).

I detta kapitel lämnas en översiktlig redogörelse för den mer grundläggande regleringen på området.

13.4.2 Lagen (2001:99) om den officiella statistiken

Det grundläggande regelverket för den officiella statistiken är lagen (2001:99) om den officiella statistiken. Lagen kompletteras av förordningen (2001:100) om den officiella statistiken. Lagen trädde i kraft den 1 april 2001.

Tillämpningsområde, m.m.

Det är regeringen som beslutar inom vilka områden det ska finnas officiell statistik och vilka myndigheter som ska ansvara för denna, s.k. statistikansvariga myndigheter (1 § andra stycket). Vilka områden som omfattas och vilka myndigheter som är ansvariga framgår dock först av bilagan till förordningen om den officiella statistiken.

Enligt lagen ska de bestämmelser som reglerar behandling av personuppgifter tillämpas vid all framställning av statistik hos en statistikansvarig myndighet och inte enbart vid framställning av officiell statistik (1 § tredje stycket).

I lagens 3 § anges de krav på kvalitet som gäller för den officiella statistiken. Enligt lagen ska officiell statistik finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning. Den ska vara objek-

tiv och allmänt tillgänglig. Med allmän tillgänglighet förstås enligt motiven att statistiken ska offentliggöras på ett sådant sätt att den är enkelt åtkomlig för de ändamål som ska tillgodoseas. Innebörden är att myndigheterna kan behöva tillhandahålla statistiken på olika sätt. Varje medborgare ska utan större ansträngning kunna finna vad han eller hon söker samtidigt som t.ex. näringslivet effektivt ska kunna utnyttja statistiken. I fråga om såväl objektivitet som allmän tillgänglighet framhålls i motiven att regeringen kan meddela närmare föreskrifter för myndigheterna.

När officiell statistik görs tillgänglig ska den enligt 4 § i lagen vara försedd med beteckningen *Sveriges officiella statistik* eller med symbolen för Sveriges officiella statistik, vilken framgår av en bilaga till lagen. Denna beteckning och symbol får endast användas för officiell statistik. I motiven anges att ett genomgående syfte med lagen är att ge den officiella statistiken en särställning i förhållande till annan statistik. På den officiella statistiken ställs också, genom lagen och förordningen om den officiella statistiken, krav som inte gäller för annan statistik. Begreppet officiell statistik kan därför sägas utgöra en varudeklaration för den som ska använda statistiken. Det finns också sammanhang där det viktiga är just att statistiken är den officiella inom området.

Uppgiftsskydd m.m.

Uppgiftsskyddet regleras i 5–6 §§ i lagen. Den officiella statistiken ska framställas och offentliggöras med beaktande av behovet av skydd för fysiska och juridiska personers intressen (5 § första stycket). I 5 § andra och tredje stycket finns hänvisningar till OSL och PUL.

Lagen innehåller även ett förbud mot s.k. bakvägsidentifiering (6 §). Det innebär att uppgifter i den officiella statistiken inte får sammanföras med andra uppgifter i syfte att utröna en enskilds identitet. Förbudet mot bakvägsidentifiering är straffsanktionerat genom 26 § i lagen där det stadgas ansvar för olovlig identifiering.

Uppgiftsskyldighet

Uppgiftsskyldigheten är en viktig del av statistiklagstiftningen. Bestämmelser om uppgiftsskyldighet finns i 7–13 §§ i lagen. Där anges vilka som enligt lagen är uppgiftsskyldiga och för vilka uppgifter. De uppgifter som ska lämnas enligt 7–11 §§, ska lämnas till den statistikansvariga myndigheten (13 §).

Statliga myndigheters uppgiftslämnande regleras i förordningen om den officiella statistiken, eftersom myndigheter under regeringen styrs av regeringen själv.

Behandling av personuppgifter

I 13–15 §§ finns närmare bestämmelser om hur personuppgifter får behandlas.

Utlämnande av uppgifter i vissa fall

I 16–18 §§ i lagen finns bestämmelser om utlämnande av uppgifter i vissa fall. Dessa bestämmelser gör det möjligt för den som har tagit emot ett avidentifierat material från en statistikansvarig myndighet att för longitudinella och liknande studier kunna föra på nya uppgifter genom ett till personnumret, eller liknande, knutet löpnummer. Genom detta förfarande möjliggörs en senare komplettering av uppgifterna.

Övriga bestämmelser

I 19–27 §§ finns bestämmelser om gallring, användning av tvångsmedel, rättelse, skadestånd, m.m. Dessa bestämmelser behandlas inte ytterligare här.

13.4.3 Förordningen (2001:100) om den officiella statistiken

Förordningen (2001:100) om den officiella statistiken innehåller kompletterande föreskrifter till lagen om den officiella statistiken (1 §) och trädde i kraft samtidigt som denna. Området den officiella statistiken tillhör regeringens restkompetens och det krävs

därför inget särskilt bemyndigade för att regeringen ska få meddela föreskrifter om denna.

I lagen om den officiella statistiken finns därför endast en erinran om att det är regeringen som beslutar om vad som är officiell statistik och vilka myndigheter som ansvarar för den officiella statistiken (statistikansvariga myndigheter). Detta gör regeringen genom att i en bilaga till förordningen lista de områden som omfattas av den officiella statistiken och vilka myndigheter som är statistikansvariga myndigheter (2 §). Regeringen har sedan bemyndigat de statistikansvariga myndigheterna att besluta om statistikens innehåll och omfattning inom sitt statistikområde, om inte något annat följer av ett särskilt beslut av regeringen (2 § andra stycket).

Innebörden av detta är att den statistikansvariga myndigheten t.ex. själv bestämmer vilka objekt och variabler som ska ingå i statistiken, vilka statistiska mått som ska användas, m.m. Sådana beslut fattas av respektive statistikansvarig myndighet, efter samråd med viktiga användare och mot bakgrund av de krav på statistiken som finns i EU-lagstiftningen.

I förordningen finns ytterligare bestämmelser som dock inte behandlas ytterligare.

I bilagan till förordningen om den officiella statistiken anges vad som är officiell statistik, vilka myndigheter som är officiella statistikmyndigheter, m.m.

13.4.4 SCB:s föreskrifter

SCB har, som framgått ovan, rätt att meddela vissa föreskrifter om tillgänglighet, även om denna rätt i praktiken har utnyttjats restriktivt.

Av 13 § förordningen om den officiella statistiken framgår att SCB får meddela närmare föreskrifter efter att ha hört samtliga statistikansvariga myndigheter. Att SCB ska höra de andra myndigheterna innebär inte att man måste vara överens för att SCB ska kunna meddela föreskrifter. Det är endast SCB som har rätten att meddela föreskrifter.

13.5 Statistikansvariga myndigheter

I dag finns 27 statistikansvariga myndigheter. Av dessa ansvarar SCB för sektorsövergripande statistik såsom arbetsmarknads-, befolknings-, ekonomisk, välfärds- och viss utbildningsstatistik. SCB ansvarar också för att samordna det statliga statistiksystemet och överlämnandet av statistiska uppgifter till internationella organisationer.

Övriga statistikansvariga myndigheter ansvarar för officiell statistik inom sina respektive samhällssektorer eller motsvarande. Till de statistikansvariga myndigheternas huvuduppgifter hör att utifrån såväl eget som andra användares statistikbehov ta ställning till hur mycket resurser som ska läggas på statistiken, vilken statistik som ska produceras och hur produktionen ska ordnas.

Statistiken ska utvecklas löpande och anpassas till samhällets behov. Dessutom ska de berörda myndigheterna bestämma statistikens innehåll, form, frekvens m.m. Statistiken ska dokumenteras och kvalitetskontrolleras före publicering och den officiella statistiken ska göras allmänt tillgänglig i tryckt form eller via IT-baserade medier. Detta innebär att det i praktiken ingår i ansvarsuppgiften att avgöra vilken statistik på respektive område som ska tas fram i syfte att tillgodose allmänintresset av samhällsinformation. Hit hör inte enbart dagens intressenter, utan också morgondagens.

13.6 Överväganden

Vilka statistiska uppgifter kan de berörda myndigheterna redovisa i dag?

Utredningen ska belysa vilka statistiska uppgifter de berörda myndigheterna kan redovisa i dag. Utredningen har därför begärt att berörda myndigheter ska redogöra för vilka uppgifter som respektive myndighet kan redovisa i dag. Utredningen har i avsnitt 13.2 redovisat vad myndigheterna uppger i denna del.

Behöver statistik och myndigheternas statistiksystem avseende veteraner förbättras?

Utredningen ska även redovisa i vilken utsträckning myndigheternas statistik och statistiksystem avseende veteraner behöver förbättras. Utredningen gör i denna del följande överväganden.

Utredningen kan inledningsvis konstatera att det i många andra länder finns en utvecklad veteranstatistik till stöd för genomförandet och utvecklingen av veteranpolitiken samt till stöd för forskningen.

Försvarsmakten har genom den nya veteransoldatlagstiftningen som infördes 2011 fått ett utökat ansvar för stöd och uppföljning av veteransoldater och stöd till anhöriga.

Utredningen föreslår nu att motsvarande lagstiftning ska införas och omfatta civila statligt anställda som tjänstgjort i en internationell insats eller verksamhet av riskfylld eller påfrestande karaktär. Utredningens förslag om en samlad och utvecklad veteranpolitik kommer att ställa krav på ökad planering och allokering av samhällets olika resurser på veteranområdet. Avsaknaden av en sammanhållen, enhetlig och pålitlig veteranstatistik hos berörda myndigheter innebär att det i dag saknas en tydlig bild av utvecklingen av veteranernas hälsotillstånd och livssituation, även om de studier som utredningen tidigare redogjort för indikerar att svenska veteraner och veteransoldater har ett något bättre hälsotillstånd och livssituation än i jämförbara länder. Bristen på enhetlig och pålitlig veteranstatistik försvårar dock för planering av verksamheten och fördelning av samhällets resurser på det veteranpolitiska området. Vidare försvårar det kunskapsuppbyggnad och undergräver möjligheterna till forskning om bland annat utvecklingen av veteranernas hälso- och livssituation.

Utredningen vill dessutom framhålla att statistik om olika samhällsområden är en mycket viktig informationskälla i en demokrati och tillgången till statistik kan ses som en rättighet för alla medborgare. Den officiella statistiken ger en övergripande bild av samhället och ökar medborgarnas möjlighet till insyn. Statistiken används också som grund för politiska beslut, för den allmänna debatten, för forskning, för utvärdering m.m. Stor enighet råder om vikten av att det produceras statistik som belyser olika aspekter av samhället och som kan användas för ovan nämnda syften.

De uppgifter om personalens tjänstgöring som Försvarsmakten och anställningsmyndigheterna sammanställer kan enligt utred-

ningens mening inte anses motsvara de krav som kan ställas för att möta ovan angivna målsättningar. Uppgifterna kan inte heller anses motsvara sådan statistik som krävs för att berörda aktörer ska kunna planera för ett effektivt och samhällsekonomiskt försvarbart genomförande av vetranpolitiken.

Utredningen gör även bedömningen att statistik med ett i huvudsak internt syfte för den myndighet statistiken främst berör inte är tillräcklig. Den här typen av statistik avser främst att ge information för den egna myndigheten eller organisationen som tar fram den och om mera snävt avgränsade verksamheter.

Utredningen bedömer att statistiken på veteranområdet även har ett allmäninformativt syfte, eftersom den till huvudfunktion har att ge eller ingå som del i en allmän beskrivning av förhållandena på det veteranpolitiska området, dvs. att även vara mer allmäninformativ. Den statliga statistiken, i synnerhet den officiella statistiken, tas fram och presenteras för att möta hela samhällets behov. Statistiken används bland annat av riksdagen och regeringen, statliga myndigheter, kommuner och landsting, organisationer, inom forskningen, av massmedia och även av allmänheten.

Utredningen anser därför att det bör föras officiell statistik på veteranområdet enligt lagen om den officiella statistiken och att den ska finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning.

Hur ska fullgod statistik kunna erhållas vid en utvidgad och samlad veteranpolitik?

Utredningen ska även föreslå hur fullgod statistik ska kunna erhållas vid en utvidgad och samlad veteranpolitik.

Som utredningen anger ovan bör fullgod statistik kunna erhållas på veteranområdet genom att statistiken tas fram inom ramen för officiell statistik. När det sedan gäller behoven vad avser form och innehåll för statistiken varierar detta från användning till användning. Olika användare prioriterar skilda aspekter av statistiken såsom innehåll, detaljrikedom, mät- och publiceringsfrekvens, snabbhet i publicering, tillgänglighet, precision, förekomst av förklarande kommentarer, publiceringsmedia m.m. Dessa utgör alla kvalitetsaspekter som statistikproducenten måste ta ställning till och väga mot varandra. Att olika användare har olika behov och prioriterar skilda

aspekter av statistiken går också igen i hur synen på kvalitet har utvecklats inom systemet för den officiella statistiken.

Vad beträffar den officiella statistiken är det vanligaste att den statistikansvariga myndigheten antingen själv producerar sin officiella statistik eller ger uppdraget till SCB. Även i det senare fallet är dock den statistikansvariga myndigheten ansvarig för vilken statistik som tas fram.

Utredningen anser att varje anställningsmyndighet bör vara statistikansvarig för sin egen veteranstatistik, bland annat då sekretessaspekten i personalfrågor är särskilt framträdande för många av de nu berörda myndigheterna. Samtidigt bör den berörda myndigheten vid behov kunna samverka med SCB för att utveckla statistikverksamheten.

Utredningen anser vidare att den Nationella veteranmyndigheten, som utredningen föreslår ska införas, bör ha till uppgift att sammanställa och tillhandahålla en samlad nationell veteranstatistik som omfattar alla berörda myndigheters verksamhet.

14 Samverkan m.m.

Utredningens bedömning och förslag:

- Den ideella sektorn med frivilliga organisationer spelar en viktig roll i veteranpolitiken.
- För att bättre ta tillvara de möjligheter som dessa organisationer ger bör regeringen inbjuda till en dialog med avsikt att etablera en överenskommelse på veteranområdet med intresserade organisationer
- Överenskommelsen ska syfta till att utveckla dialogen och samverkan mellan regeringen och civilsamhällets organisationer för att stärka arbetet med veteranpolitiken samt sprida aktörers kunskap om olika verksamheter. I dialogen bör också Sveriges Kommuner och Landsting särskilt inbjudas.
- Ett veteransamråd bör tillsätts med representanter från ideella organisationer i syfte att ta tillvara organisationernas kunskap och erfarenheter samt att synliggöra organisationernas villkor i veteranpolitiken.
- Veteransamrådet bör genomföra minst fyra träffar per år, där varje möte ska ha särskilda teman.
- Försvarsmakten/Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) föreslås vara ansvarig myndighet att administrera veteransamrådet.

14.1 Inledning

Samråd och dialog med det civila samhällets organisationer är ett viktigt och återkommande inslag i regeringens politik. I propositionen (2009/10:55) *En politik för det civila samhället* beskrivs det

civila samhället som en arena skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet där människor, grupper och organisationer agerar tillsammans för gemensamma intressen och utifrån ett syfte som huvudsakligen är ideellt. Målet för politiken är att förbättra villkoren för det civila samhället att vara en central del av demokratin. Det ska ske i dialog med det civila samhällets organisationer genom att stärka förutsättningarna för det civila samhället att bidra till samhällsutvecklingen och välfärden, genom att utveckla det civila samhällets möjligheter att göra människor delaktiga samt genom att öka kunskapen om det civila samhället.

14.2 Dialog och överenskommelse

14.2.1 Bakgrund

Det civila samhället har en viktig roll i ett demokratiskt samhälle, inte minst när det gäller att möjliggöra människors egen makt att påverka såväl sin vardag som samhället i stort. Med den ideella sektorn avses här alla typer av idéburna organisationer, dvs. civila samhällets organisationer, men också stiftelser, trossamfund och föreningar

14.2.2 Det civila samhället

Den ideella föreningen, som dominerar det svenska civila samhället, organiserar främst enskilda individer. Ungefär 40 procent av de ideella föreningarna har 1–100 medlemmar och en lika stor andel har mellan 101–500 medlemmar. Ungefär två tredjedelar (68 procent) av föreningarna beskriver sig som lokala eller kommunala och cirka 40 procent har anställd personal.

Föreningarnas syfte varierar mycket, men en stor andel instämmer i syftet ”att främja sociala relationer mellan människor” (41 procent av föreningarna instämmer), ”att förbättra livsvillkoren för en viss grupp människor/grupp i befolkningen” (26 procent) och ”att påverka samhället i en viss riktning” (18 procent).

14.2.3 Civilsamhällets delvis förändrade roll

Det svenska civilsamhället har under en tid genomgått en förändring från röst till service, dvs. ”från en företrädande och opinionsbildande roll till förmån för välfärdsproducerande verksamheter”. Med det avses att det civila samhället i dag inte bara efterfrågas som röstbärare utan också som utförare av tjänster, särskilt på områden som skola, vård och omsorg.

Utvecklingen är dock inte oproblematiserad för civilsamhällets aktörer, och det finns inget som säger att ”utförarrollen” är en roll som alla aktörer i civilsamhället vare sig är villiga eller kapabla att axla. Samtidigt visar en studie från Ungdomsstyrelsen att det är få ideella föreningar som anser att offentliga uppdrag begränsar föreningens självständighet och oberoende.

14.2.4 Civilsamhällets mervärde

En genomgång av internationell forskning på det sociala området visar att civilsamhället kan erbjuda ett mervärde. Exempelvis erbjuder civila samhällets organisationer ofta ett annat bemötande än vad offentliga verksamheter erbjuder, och organisationernas verksamhet har ofta ett bredare perspektiv på de problem som man önskar lösa. Det är däremot oklart om den idéburna verksamheten är mer innovativ än den offentliga.

14.2.5 Politiken och arbetsätt

I regeringsförklaringen 2006 anger regeringen att:

Grunden för trygghet och gemenskap läggs i ett starkt civilt samhälle såsom föreningsliv, idrottsrörelser, kyrkor, samfund, och ideella organisationer. Solidariteten i de offentliga välfärdssystemen är ett komplement till ett samhälle som i högre grad präglas av medmänsklighet, ansvarstagande och idealitet. Ett starkt civilt samhälle är också grunden för en stark demokrati. Ett ökat samarbete mellan den offentliga, privata och ideella sektorn är nödvändigt för att utveckla vårt samhälle.

Formuleringen i regeringsförklaringen är utgångspunkten för regeringens arbete med politiken för det civila samhället. Det handlar både om förändringar vad gäller innehåll och om förändrade arbetsätt. Innehållsligt handlar det om att ”lyfta fram det civila

samhällets stora betydelse, utveckla och tydliggöra relationen mellan staten och det civila samhället och ta ett helhetsgrepp om generella frågor om det civila samhället och dess villkor”.

Betoningen av civilsamhällets vikt och roll i samhället, bl.a. som utförare av välfärdstjänster, framgår av proposition 2009/10:55 *En politik för det civila samhället* som regeringen lämnade till riksdagen under hösten 2009.

14.3 Överväganden

I framtagandet av politiken för det civila samhället tillämpade regeringen ett processinriktat arbetssätt som involverade företrädare för civilsamhället. I samband med framtagandet av prop. 2009/10:55 genomförde Regeringskansliet dels en hearing med civilsamhället om propositionens innehåll, dels två s.k. dialoger med företrädare för det civila samhället inom det sociala området respektive integrationsområdet under 2007–2009. Båda dialogerna handlade om hinder och möjligheter för det civila samhället och ledde fram till att regeringen slöt överenskommelser med SKL och idéburna organisationer inom respektive område. Överenskommelserna kan ses som en del av en internationell utveckling, där relationen mellan staten och civilsamhället formaliseras i olika typer av överenskommelser.

De två överenskommelserna liknar varandra på så vis att båda utgår från ett samförstånd mellan parterna kring en gemensam vision och gemensamma principer, samt att varje part har en åtgärdsplan som parten själv ansvarar för. Samtidigt finns det skillnader, bl.a. har intresset från civilsamhället beskrivits som större i framtagandet av den sociala överenskommelsen. Arbetet i den sociala överenskommelsen stöds av ett kansli och har också varit föremål för ett antal tematiska studier.

2014 inledde regeringen också en dialog med svenska civilsamhällesorganisationer inom biståndspolitikerna med avsikt att etablera en överenskommelse med intresserade organisationer. Detta aviserades i tidigare budgetproposition utifrån modellen med liknande överenskommelser som finns. Syftet med denna dialog är att stärka resultatet i det svenska biståndet.

Genom en överenskommelse kan de respektive parternas roll förtydligas och de svenska civilsamhällesorganisationernas specifika roll och bidrag i genomförandet av svenskt bistånd uppmärksammas.

Då civilsamhällesorganisationer/frivilligorganisationer spelar en viktig roll i veteranpolitiken och för att bättre ta tillvara den potentialen bör regeringen inbjuda till en dialog med civilsamhällesorganisationer med avsikt att etablera en överenskommelse med intresserade organisationer. Överenskommelsen skulle kunna ske på liknande sätt som dem som regeringen slutit inom det sociala området och integrationsområdet.

Organisationer bör bjudas in till en dialog motsvarande den som avsåg samarbetet med de ideburna organisationerna inom det sociala området, integrationsområdet och utrikespolitiska området. Dialogen bör omfatta veteranområdet. En sådan dialog bör också inkludera bl.a. trossamfundsorganisationer, anhörigorganisationer m.fl.

Överenskommelsen ska syfta till att utveckla dialogen och samverkan mellan regeringen och civilsamhällesorganisationer för att stärka arbetet med veteranpolitiken samt sprida aktörers kunskap av olika verksamheter. I dialogen bör också Sveriges Kommuner och Landsting särskilt inbjudas.

Det civila samhällets organisationer har stora kunskaper om olika gruppers behov och förväntningar samt om människors erfarenheter från kontakter med offentlig verksamhet. Inom det civila samhället samlas även kunskap om de problem människor möter i vardagen och lösningar på dessa problem. Aktörerna inom det civila samhället finns på riksnivå samt regional och lokal nivå och bär ofta på en stor kompetens inom sina respektive verksamhetsområden. Samråd är särskilt angeläget när det finns specifik sakkunskap och erfarenhet på området inom organisationerna, vilket är fallet när det gäller frivilligorganisationer inom veteranpolitikområdet. Det föreslagna samrådet ska ses som ett tillfälle för Försvarsmakten/MSB samt andra relevanta myndigheter att inhämta kunskap och expertis på området, från ideella organisationer. För organisationernas del kan samrådet ses som ett viktigt led i deras roll att utgöra en central del i demokratin, genom att utbyta erfarenheter sinsemellan och med Försvarsmakten/MSB.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att ett särskilt veteran-samråd tillsätts.

Samrådet bör ske utifrån en dagordning där konkreta frågor tas upp.

Frågorna bör ha en inriktning som utgör ett led i en strategi för framtiden och där det finns möjligheter till ett verkligt inflytande för de ideella organisationerna. Är detta inte fallet finns risken att

syftet med samrådet uppfattas som otydligt. För att åstadkomma en allsidig belysning av veteranfrågor bör en målgruppsanalys genomföras för att fånga upp de organisationer som representerar målgruppen.

Kriterier för urval av organisationer bör sättas upp, det förtydligar och motiverar urvalet.

För att kunna utveckla och kvalitetssäkra samrådet är det av stor vikt att utvärdering sker. Utvärdering kan ske genom att de deltagande organisationerna själva får tillfälle att svara på frågor om hur de upplever samrådet och genom interna diskussioner.

15 Statens erkännande

Utredningens förslag:

- Statens erkännande bör följa med utvecklingen av Sveriges deltagande i internationella insatser.
- Staten ska tydligt ge uttryck för erkänsla till de kvinnor och män som deltagit i internationella insatser.
- Att statliga myndigheter formaliserar och konkretiserar erkännandet till sina veteraner.
- Att alla svenska civila och militära veteraner tilldelas ett gemensamt statligt veterankort med tillhörande veteranmärke.
- Att 29 maj blir allmän flaggdag och benämns Sveriges veterandag.
- Att veterangudstjänst årligen firas den första söndagen i september.
- Att en veteranmarsch antas.

15.1 Beslutade och genomförda uttryck för statens erkännande

Regeringen betonar i propositionen som ligger till grund för veteranpolitiken betydelsen av statens erkännande till de kvinnor och män som deltagit i internationella insatser¹:

Regeringens bedömning: Regeringen avser att instifta en regeringens belöningsmedalj för särskilt berömvärda internationella insatser. Försvarsmakten bör instifta en medalj för personal som skadats direkt eller indirekt till följd av stridshandlingar. En årlig officiell veteran-ceremoni införs och hålls på den internationella fredssoldatdagen den 29 maj. För samtliga som genomfört internationell tjänst uppförs ett minnesmonument.

¹ Prop. 2009/10:160.

I propositionen behandlas frågor om hur stödet till personalen före, under och efter internationella militära insatser kan utvecklas. En angelägen del i detta arbete är enligt regeringen att staten, som genom beslut av riksdag och regering har det yttersta ansvaret för de internationella insatserna, också markerar sitt tydliga erkännande till dem som deltagit i insatserna. Några sätt att manifesteras detta erkännande är medaljer, ceremonier och minnesmonument. Även om exempel på dessa former av erkännande redan fanns ansåg regeringen att dessa former av statens erkännande borde utvecklas. Genom den ökande internationella verksamheten, och den därmed växande risken för skador eller dödsfall, bör stor vikt också läggas vid erkännandedelen. Remissutfallet av Veteransoldatutredningens slutbetänkande² gav ett entydigt stöd för detta. Statens erkännande borde följa med utvecklingen av Sveriges deltagande i internationella insatser.

Regeringen uppdrog³ efter riksdagens beslut⁴ om att införa en samlad svensk veteranpolitik åt Försvarmakten att instifta en belöningsmedalj för personal som skadats direkt eller indirekt till följd av stridshandlingar vid en internationell militär insats, att införa en årlig officiell veteranceremoni den 29 maj samt uppföra ett minnesmonument för veteraner vid Sjöhistoriska museet i Stockholm. Minnesmonument skulle avse alla veteraner.

Försvarmaktens regeringsuppdrag att anlägga ett minnesmonument för veteraner på Kungliga Djurgården i Stockholm realiserades genom att Statens konstråd i samarbete med Försvarmakten och Kungliga Djurgårdens Förvaltning inbjöd till en allmän tävling för yrkesverksamma konstnärer. Tävlingen syftade till att få in förslag till konstnärlig gestaltning av ett minnesmonument för alla veteraner. En enhällig jury valde konstnären Monika Larsen Dennis förslag *Restare* som vinnare bland 60 inkomna bidrag.

Minnesmonumentet invigdes av H.M. Konung Carl XVI Gustaf vid firandet av Sveriges årliga officiella veteranceremoni 29 maj 2013. Vid samma tillfälle överlämnade Sveriges statschef Försvarmaktens medalj för sårad i strid till ett antal svenska och finländska veteransoldater. Vad som i ovan nämnda proposition sägs om statens erkännande och som ankommit på Försvarmakten att genomföra kan därmed anses vara verkställt.

² SOU 2008:91.

³ Regeringsbeslut 20 daterat 2010-06-10.

⁴ Bet. 2009/10:FöU8, rskr. 2009/10:269.

Veteranutredningen har i den enkät riktat till veteransoldater och deras anhöriga som genomförts med stöd av Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) i mars 2014 även ställt frågor rörande veteranmonumentet, veteranceremonin och Försvarmaktens medalj för sårad i strid. En klar majoritet av respondenterna uppskattar dessa tre uttryck för erkänsla i viss utsträckning eller i stor utsträckning. Andelen som svarar att de inte alls uppskattar är störst avseende veteranmonumentet, men torde ändå vara så låg som den rimligen kan förväntas vara.

Statens erkännande vad avser momenten veteranmonument, veteranceremoni och Försvarmaktens medalj för sårad i strid kan betraktas som ömsesidigt förstärkande. Värdet av medaljen stärks av den ceremoniella inramningen i tid och rum som veterandagen 29 maj och veteranmonumentet ger. Likaledes är en årlig officiell veteranceremoni beroende av den rumsliga gestaltning som veteranmonumentet utgör och den konkretion och identifikation som närvaron av livs levande medaljörer skänker. Det är därför utredningens uppfattning att man knappast kan särskilja dessa tre moment från varandra vid en utvärdering.

Riksdagens beslut på regeringens förslag⁵ om att instifta en regeringens belöningsmedalj för särskilt berömvärda internationella insatser gav i juni 2010 till resultat att regeringen uppdrog åt Statens försvarshistoriska museer (SFHM) att redovisa förslag om en regeringens belöningsmedalj för särskilt berömvärda internationella insatser. SFHM redovisade uppdraget i mars 2011. Ärendet bereds inom Regeringskansliet.

15.2 Överväganden

Sverige är ett multikulturellt land och dess medborgare är medlemmar i många olika religiösa samfund och andra idéburna ideella föreningar. Utredningen välkomnar alla initiativ att anordna föreningsaktiviteter med veterananknytning. Detta vare sig om aktiviteten är riktade till de egna medlemmarna som är veteraner eller om aktiviteten vänder sig till en bredare allmänhet. Ideella föreningar som är en del av en internationell rörelse kan vilja hämta inspiration till sina veteranaktiviteter från exempel utomlands. Samtidigt finns naturligtvis mycket konkreta och lokalt i Sverige förankrade händel-

⁵ Prop. 2009/10:160.

ser och personer som kan utgöra kärnan vid etablerandet av lokala veterantraditioner.

Veteransoldatföreningar anordnar lokalt sedan decennier firande av FN-dagen 24 oktober. Ofta är det i samarbete med en lokal FN-förening. Också veterandagen 29 maj kan firas på andra ställen än i Stockholm. Ett antal garnisonsorter har etablerat egna platser tillägnade veteraner. Dessa platser har en konstnärlig utsmyckning i form av ett minnesmärke eller mindre monument. Allt som tillkommer utan en statlig beställare utgör det svenska samhällets erkännande till sina veteraner och har därmed en alldeles särskild betydelse.

15.2.1 Statliga myndigheters erkänsla

Varje uttryck för statens erkännande måste utformas med hänsyn till sin målgrupp. Alla arbetsgivare är måna om den psykosociala miljön på sina arbetsplatser. De uttryck för omtanke och hänsyn, som fungerar i ett arbetsklimat och i en arbetsgrupp kanske inte fungerar på ett annat ställe. Men att det är svårt är ingen ursäkt för att avstå från att formalisera hur de medarbetare som i Sveriges intresse deltagit i en internationell insats av myndigheten bör uppmärksammas och hedras. Om statens erkännande inom myndigheten regelmässigt avses lösas med improvisation, så finns risken att enskilda medarbetare missas.

Alla statliga svenska myndigheterna har full rådighet att med diplom, jetong eller medalj uttrycka sitt erkännande av en medarbetares gärning. Likaledes kan alla statliga svenska myndigheter utnyttja den officiella veteranceremonin och veteranmonumentet i akt och mening att uttrycka sin specifika del av statens erkännande till sina veteraner.

De myndigheter som har uniformer har också egna uniformsreglementen som reglerar vilka medaljer som får bäras till uniformen och på vilket sätt. Till civila kläder äger ingen myndighet reglera vad som får bäras och hur.

15.2.2 Veterankort/Veteranmärke

På ett mer vardagligt plan kan erkännande uttryckas med ett officiellt veterankort eller veteranmärke. Ett sådant kompletterar de mer högtidliga uttrycken: diplom, jetong och medalj, som primärt är statens förtjänsttecken till den enskilde.

Veteranmärket kan användas för att stärka banden mellan generationer av veteraner genom att äldre veteraner ges uppgiften att fästa det på unga nyblivna veteraner och genom att det bärs till civila kläder, så ger det veteranen synlighet ute i det civila samhället.

För att uppmuntra bärandet av veteranmärket och stärka upplevelsen av att vara bekräftad, så är veteranmärket och veterankortet ofta förknippat med offentliga och privata förmåner. De kan vara fria inträden och rabatter.

Bland andra Danmark, Nederländerna, och Storbritannien har veteranmärken.

15.2.3 Allmän flaggdag

Att utlysa 29 maj som allmän flaggdag är inte en tillräcklig åtgärd för att hedra och minnas Sveriges alla civila och militära veteraner. Men det är något som skulle verka för att bredda firandet av den dag som Kofi Annan fick FN:s generalförsamling att 2003 fastställa som International Day of United Nations Peacekeepers och Sveriges riksdag att 2010 benämna som den internationella fredssoldatdagen.

Regeringen bör i beslutet att i förordning⁶ fastställa 29 maj som allmän flaggdag benämna dagen som Sveriges veterandag.

15.2.4 Veterangudstjänst

Sveriges statschef har under lång tid varit starkt knuten till en statskyrka och ett militärt försvar byggt på allmän värnplikt för män. Svenska kyrkan är inte längre en statskyrka och värnplikten är vilande.

Till skillnad från våra grannländer har Sverige inte prövats i den säkerhetspolitiska dimension som brukar betecknas som tragisk. För Finland och Norge var andra världskriget en existentiell utmaning i långt djupare mening än vad samma period var för Sverige.

⁶ Förordning (1982:270) om allmänna flaggdagar.

Samhällen liksom individer som prövas söker en mening där. Med symboler och traditioner som verktyg kan meningsskapande processer initieras. Erfarenheter runtomkring i världen talar för att dessa processer kan försona människor med varandra och i vissa fall till och med läka psykisk ohälsa.

Den svenska Försvarsmakten är i dag byggd på frivillig rekrytering och utgör ett insatsförsvaret avsett att främja svenska intressen i Sverige, i vårt närområde och i internationella insatser globalt. Svenska kvinnor och män sänds på uppdrag av Sveriges riksdag och regering för att med vapenmakt agera i ofta mycket svårbedömda situationer. Både efter att ha ingripit med våld eller efter att ha varit förhindrad att ingripa, så kan moraliska tvivel om riktigheten i ens handlande slå rot i den enskildes sinne. Detta är något som följer den berörde genom livet.

En enskild handling som skulle kunna symbolisera den svenske statschefens omsorg om Sveriges veteraner och då särskilt i själsligt avseende vore en veterangudstjänst i Slottskyrkan första söndagen i september⁷. Den oro som veteraner och deras anhöriga kan känna är vad som gör dem mänskliga. För denna mer inåtvända dimension lämpar sig Slottskyrkan väl som komplement till Veteranmonumentets utåtriktade ceremoniell på Djurgården 29 maj.

15.2.5 En svensk veteranmarsch

Försvarsmakten, försvarsgrenar, truppslag och enskilda förband har traditionellt antagit marscher. De kan bland annat vara honnörs- eller defileringsmarscher, men också sakna mer specifik klassificering. Marscherna kan även musikaliskt gestalta en personalkårs identitet eller uppdrag.

En metod för att ta fram en veteranmarsch vore att anordna en kompositionstävling, fastställa en prissumma och utse en jury. Alternativet är att utse en redan existerande marsch, som inte förknippas med något specifikt svenskt förband, som veteranmarsch.

Lämplig som veteranmarsch är en marsch⁸ som:

⁷ *Krigsseglardagen* – första söndagen i september firas av främst sjömanskyrkor inom Svenska kyrkan. Dagen instiftades efter initiativ av kommunikationsminister Ines Uusmann.

⁸ *Muistoja Pohjolasta/Minnen från nord* av Samuli Sihvo är en marsch som uppfyller alla listade kriterier. Den spelas som inledande marsch vid firandet av Nationella Veterandagens fest på Finlands ambassad i Stockholm 2014-04-25.

- a) svenska musikkörer redan spelar och tycker om att spela,
- b) inte förknippas med någon specifik svensk eller utländsk organisation,
- c) om den har en text med budskap, så anknyter den till Sverige eller Norden,
- d) kan spelas på cirka två minuter och
- e) finns transkriberad för orgel, så att den kan spelas som postludium i en kyrka även utan tillgång till musikkår.

16 En samlad och utvecklad veteranpolitik

Utredningens förslag:

En samlad och utvecklad veteranpolitik införs som ska omfatta all statlig personal såväl civil som militär som tjänstgör i internationella insatser eller i internationell verksamhet där tjänstgöringen äger rum under riskfyllda eller påfrestande förhållanden

Detta innebär att:

- rekryteringsförfarandet utvecklas ytterligare
- tydliga riktlinjer för personalens insatsfrekvens utvecklas
- ett förstärkt stöd till personalen före, under och efter tjänstgöringen införs
- ett förstärkt uppföljningsansvar införs
- stödet till anhöriga utvecklas
- tjänstgöringen ges ett ökat erkännande och meritvärde
- officiell veteranstatistik förs
- en nationell veteranmyndighet bildas
- en särskild lag om civil personal vid internationella insatser eller internationell verksamhet införs

16.1 Inledning

Som tidigare redogjorts för bedrivs inom olika samhällsområden internationell verksamhet som principiellt är likartad med Försvarens internationella militära verksamhet. Det är fråga om internationell verksamhet där svenska staten har beslutat om svensk

medverkan och där verksamheten innefattar risker eller påfrestningar på den deltagande personalen. Enligt regeringen leder detta till att det kan finnas ett behov av särskilda insatser från samhällets sida för den deltagande personalen vid hemkomsten, liknande det som gäller för Försvarsmaktens personal efter en internationell militär insats. Utredningen ska därför bedöma om veteranperspektivet bör omfatta också andra områden med internationell verksamhet än Försvarsmaktens, vilka innefattar risker eller påfrestningar. Även sådan personal skulle kunna betraktas som veteraner, och därmed vid behov kunna komma i åtnjutande av samhällets särskilda stödåtgärder. Inriktningen bör – enligt regeringen – vara att alla veteraner tillförsäkras ett anpassat och ändamålsenligt stöd före, under och efter en internationell insats.

Utredningen har i tidigare kapitel belyst hur veteranfrågor hanteras inom olika samhällssektorer och berörda myndigheter, bland annat vad avser humanitära insatser, insatser inom räddnings- och katastrofområdet, hälso- och sjukvårdsområdet samt polisområdet.

I detta kapitel redovisas utredningens överväganden i frågan om det finns behov av att utveckla stöd och uppföljning av personalen före, under och efter en internationell insats och vilka kriterier eller annan avgränsning som bör finnas när det gäller vilken internationell verksamhet som i sådana fall bör innefattas i en svensk veteranpolitik.

16.2 Utgångspunkter

Utredningen har i ett tidigt skede av utredningen konstaterat att en rad olika aktörer, bland annat statliga myndigheter, landsting och frivilliga organisationer, bidrar med personal till internationella humanitära insatser, katastrof- och räddningsinsatser, bistånds- och utvecklingsinsatser, m.m. Många gånger genomförs insatsen eller verksamheten på direkt uppdrag av staten eller med statlig finansiering. Personal från dessa aktörer arbetar ofta sida vid sida i insatserna, många gånger under farliga och påfrestande förhållanden. Personalen utsätts i allt väsentligt för samma risker och påfrestning oavsett arbetsgivare och arbetsuppgifter. Samtidigt ska noteras att personal i samma insatsområde eller verksamhet vid ett och samma tillfälle kan utsättas för olika risker och påfrestningar beroende på arbetsuppgifter och organisationstillhörighet, vilket självklart påverkar den enskildes behov av utbildning, stöd och uppföljning.

Betydelsen av att rätt personal rekryteras, avvägda anställningsvillkor, relevant utbildning, stöd före, under och efter insatsen eller verksamheten samt uppföljning och rehabilitering gör sig gällande oavsett vilken aktör som sänder ut personalen i internationella insatser och verksamheter. Detta talar för att en nationell svensk samlad veteranpolitik bör införas och omfatta all personal som på uppdrag av svenska staten genomför internationella insatser och verksamheter.

Utredningen har i kapitel 2 redogjort för hur utredningen tolkar uppdraget när det gäller den principiella frågan om vilka personal-kategorier som i detta skede bör omfattas av en utvecklad veteranlagstiftning. Som tidigare angetts tolkar utredningen uppdraget som att det endast innefattar frågan om sådan personal som är *anställd* i svenska myndigheter och genomför insatser eller verksamhet som bör omfattas av en samlad och utvecklad nationell veteranpolitik och veteranlagstiftning. Utredningen kan samtidigt notera att frågan om forskning och utveckling, kunskapsutbyte och samverkan på veteranområdet har stor betydelse för alla berörda aktörer. Detsamma gäller frågor som berör utvecklingen av stöd och uppföljning av personal som tjänstgör i eller som har tjänstgjort i internationella insatser eller verksamheter.

Utredningen har i samband med uppföljningen och utvärderingen av veteranpolitiken/veteransoldatpolitiken identifierat veteranpolitikens övergripande mål och delmål i form av följande indelning av delområden:

- Kunskap om fredfrämjande internationella insatser
- Anställningsvillkor
- Rekrytering
- Utbildning
- Information
- Stöd och uppföljning
- Medicinskt omhändertagande
- Statens erkänsla
- Insatsen som merit
- Veteranadministration
- Veteranstatistik
- Frivilliga organisationers roll

Utredningen bedömer att dessa områden även har giltighet när det gäller civila statligt anställda som tjänstgör i internationella insatser eller verksamheter. Dessa mål och delmål bör därför även utgöra utgångspunkter vid överväganden i frågan om veteranpolitiken bör utvecklas till en sammanhållen veteranpolitik som även innefattar civila statligt anställda som genomför internationella insatser eller verksamhet som är riskfylld eller på annat sätt påfrestande.

Utredningen har tidigare konstaterat att den civila personalen många gånger tjänstgör under likartade förutsättningar och förhållanden som Försvarsmaktens personal i internationella insatser eller verksamheter.

Samtidigt kan inte bortses från att det föreligger vissa grundläggande skillnader i förutsättningar och förhållanden mellan civil respektive militär verksamhet i t.ex. fredsfrämjande internationella insatser, bland annat vad gäller humanitära insatser i sådan verksamhet. Till utredningen har framförts uppfattningen att vissa personal-kategorier, t.ex. domare och åklagare som tjänstgör i internationella insatser, inte bör omfattas av en samlad veteranpolitik då detta skulle kunna äventyra domarens eller åklagarens roll i sådana insatser.

Utredningen vill i denna del framhålla att den svenska veteranpolitiken i allt väsentligt består av samhällets stöd och uttryck för erkänsla för de uppoffringar som dessa kvinnor och män gör på uppdrag av riksdag och regering och ytterst svenska folket samt det internationella samfundet. Stöd ges i form av olika åtgärder från arbetsgivarens sida till stöd för den enskilde och dennes anhöriga. Den svenska veteranpolitikens olika åtgärder återfinns för övrigt på motsvarande sätt även i andra jämförbara länder, t.ex. Danmark, Norge och Nederländerna.

Utredningen kan också konstatera att riksdag och regering samt olika myndigheter framfört uppfattningen att statlig personal som tjänstgör i internationella insatser eller verksamhet bör omfattas av samma villkor under tjänstgöringen. Utredningen gör därför även bedömningen att all statlig personal som genomför internationella insatser och verksamhet av riskfylld eller påfrestande karaktär bör omfattas av det stöd och uppföljning som veteranpolitikens genomförande innebär, om inte det kan visas att det finns skäl för en annan ordning. Det innebär att all personal som omfattas av veteranpolitiken och veteranlagstiftningen bland annat ska ges samma möjligheter till stöd, uppföljning och rehabilitering när behov föreligger. Motsvarande stöd ska också ges till de anhöriga till personalen, särskilt barnen.

Utredningen vill samtidigt framhålla att veteranpolitikens olika delar kan utformas med hänsyn till förutsättningar, behov och möjligheter till genomförande som finns hos den berörda anställningsmyndigheten. Det innebär att genomförandet av veteranpolitiken i viss utsträckning därför får anpassas till myndigheternas verksamhet och de särskilda förhållanden som råder i denna, personalens roller och uppgifter, behovet av stöd och uppföljning, m.m.

Med utgångspunkt i veteranpolitikens olika delmål analyserar utredningen i följande avsnitt olika frågeställningar som utredningen menar bör övervägas i utformningen av en samlad och utvecklad veteranpolitik.

16.3 Kunskap om fredsfrämjande verksamhet, m.m.

Veteransoldatutredningen framhöll i sitt betänkande vikten av ökad kunskap i samhället om de politiska utgångspunkterna och genomförandet av fredsfrämjande insatser, bland annat för att de kvinnor och män som genomför insatserna på uppdrag av riksdag och regering inte ska utmålas i negativ dager av de som motsätter sig sådana insatser. Även regeringen framhåller i samband med genomförandet av veteransoldatlagstiftningen vikten av ökad kunskap i samhället kring dessa insatser och att Försvarsmakten bör verka för att öka kunskapen i dessa frågor.

Utredningen noterar emellertid att utvecklingen när det gäller kunskapen i samhället om Sveriges deltagande i internationella fredsfrämjande insatser och veteranpolitiken uppvisar påtagliga brister, vilket bland annat framkommer genom SOM-institutets undersökning 2012 och Försvarsmaktens enkätundersökning 2012 (se kapitel 10). Slutsatsen blir att regeringens målsättning att kunskapen på detta område skulle öka inte har infriats.

Som tidigare nämnts deltar svensk civil och militär personal många gånger i riskfyllda och komplexa internationella insatser och verksamheter. Det är angeläget att det finns en bred kunskap i samhället om den fredsfrämjande verksamheten. Samma sak gäller för humanitära insatser och bistånds- och utvecklingsinsatser. En ökad kunskap om dessa verksamheter har betydelse av flera skäl.

En breddad kunskap i samhället om dessa insatser bidrar till att vidga förståelsen för denna verksamhet. Det kommer att ses som en naturlig del i den svenska vardagen att hjälpa utsatta människor på olika håll i världen. Om insikterna i vad fredsfrämjande, huma-

nitära samt bistånds- och utvecklingsinsatser syftar och bidrar till och på vilket sätt de genomförs ökar, stärks också förståelsen för den verklighet den utsända personalen lever i under insatstiden och har att bemästra när de kommer hem igen.

En ökad kunskap på detta område medför att samtal om varför Sverige deltar i olika fredsfrämjande insatser och bistånds- och utvecklingsinsatser kan föras under sakliga och ordande former och att personalen, som endast fullgör av riksdag och regeringen fattade beslut om genomförande av insatser, inte behöver uppleva att de kan hållas ansvariga för den förda politiken. Med en fördjupad kunskap kommer det även att finnas ett större och tydligare stöd för den utsända personalen i såväl det vardagliga arbetet som när incidenter eller skador inträffar.

Det kommer också att finnas en bättre grund i samhället för att kunna lämna stöd när obefogad eller oriktig kritik riktas mot insatsen eller enskilda individer. Såväl statsmakterna som berörda myndigheter har ett ansvar för att verka för ökad kunskap i angivna hänseenden i samhället.

I detta ligger även frågan om erkänsla för de uppoffringar som personalen och deras anhöriga gör på uppdrag av riksdag och regering, och ytterst det svenska folket. Särskilt barnen till den tjänstgörande personalen kan många gånger utsättas för kritik av jämnåriga kamrater.

Utredningen anser att åtgärder måste vidtas för att öka kunskapen på angivna områden. Utredningen kan dessutom konstatera att brister i kunskapen på angivna områden, och särskilt i frågor som rör veteranpolitiken och därmed sammanhängande problemområden, i negativ mening påverkar förutsättningarna till effektiv samverkan mellan berörda aktörer och därigenom även möjligheterna för en skadad veteran att få erforderligt stöd och rehabilitering, såväl för fysiska som psykiska besvär och skador.

Utredningen bedömer således att ytterligare åtgärder bör vidtas för en ökad och samlad kunskapsuppbyggnad, särskilt vad gäller kunskapsuppbyggnad inom det veteranpolitiska området och därmed sammanhängande frågeställningar och utmaningar.

Utredningen noterar samtidigt att frågan om behovet av ökad kunskap i samhället kring den svenska säkerhets-, utrikes- och försvarspolitik berör ett antal olika politikområden, varav några berör utredningens uppdrag. Enligt utredningens bedömning bör riksdag och regering vidta ytterligare åtgärder i syfte att öka kunskapen i samhället i angivna frågor. Även berörda myndigheter men även

andra aktörer kan bidra med att informera om denna angelägna verksamhet.

Utredningen anser att en sammanhållen kunskaps- och kompetensuppbyggnad på området, till stöd för riksdag och regering samt berörda myndigheter och andra aktörer, bör ske inom ramen för en nationell samordnad veteranverksamhet. Utredningen lämnar därför i kapitel 17 förslag på hur en sådan veteranverksamhet kan vara organiserad, vilka uppgifter den bör ha och hur finansieringen bör ske.

16.4 Anställningsvillkor, m.m.

Veteranpolitiken avser åtgärder före, under och efter internationella insatser. Utredningen anser att anställningsvillkoren, bland annat vad gäller ekonomisk ersättning i samband med arbetskadorna, utgör en grundläggande del av det veteranpolitiska området.

Utredningen kan konstatera att det i dag föreligger delvis olika förutsättningar vad gäller anställningsvillkoren för Försvarens personal som genomför insatser med stöd av lagen (2010:449) respektive förordningen (2010:651) om Försvarens personal vid internationella militära insatser i förhållande till vad som gäller för civil personal från andra berörda myndigheter som genomför internationella insatser. Anställningsvillkoren för Försvarens personal, såväl den militära som den civila, är vid sådana insatser i viss utsträckning författningsreglerad, även om villkoren i vissa avseenden kompletteras av vad som följer av kollektivavtal på området.

Utredningen noterar samtidigt att regeringen i propositionen som låg till grund för införande av lagen om Utlandsstyrkan uttalade att när det t.ex. gäller reglering av arbetstid och semester bör dessa anställningsvillkor regleras i offentligt lagstiftning.

I samband med att den nya lagen (2010:446) om Försvarens personal vid internationella militära insatser infördes gjordes ingen förändring i detta avseende, utan regleringen överfördes utan ändring till den nya lagen. Regeringen anförde därvid bland annat:¹

De som tjänstgör i utlandsstyrkan inom Försvarens makten är undantagna från arbetstidslagen enligt LUF. Så har varit fallet sedan LUF:s tillkomst och därmed även när arbetstidslagen sågs över i förhållande till det EG-rättsliga regelverket på området. EG-direktivet på området gäller inte heller för sådana offentliga verksamheter där det inte kan

¹ Prop. 2009/10:160, s. 160 f.

undvikas att förhållanden som är speciella för dessa verksamheter kommer i konflikt med direktivet, exempelvis då försvarets verksamhet. Detta återspeglas också i 2 § arbetstidslagen, (prop. 2003/04:180, s. 22 ff.).

Avsikten med undantaget från arbetstidslagen är att möjliggöra genomförandet av den verksamhet som måste kunna bedrivas i en internationell militär insats. Det är framför allt verksamhet som bedrivs utomlands i samband med en sådan insats som träffas av detta undantag. Detta då det särskilt är under sådana förhållanden som skäl som Sverige inte råder över gör sig gällande. Det kan dock även fortsättningsvis, på motsvarande sätt som gäller enligt LUF, finnas visst behov av förberedelser och utbildning utanför insatsområdet, i nära anslutning och direkt kopplat till en internationell militär insats där det kan vara nödvändigt att tillämpa undantaget från arbetstidslagen. Det kan t.ex. vara fråga om en internationell samövning inför en specifik militär insats och missionsspecifik utbildning. I likhet med vad som framhölls vid tillkomsten av LUF vill dock regeringen särskilt påpeka att Försvarsmakten, som arbetsgivare, har ett generellt ansvar för att de anställda inte utsätts för orimliga arbetsvillkor vid tjänstgöring och utbildning i Sverige. Det får anses ligga i sakens natur att tillämpningen av undantaget från arbetstidslagen vid tjänstgöring i Sverige ska vara restriktiv. Arbetsmarknadens parter kan vid behov se över möjligheterna att avtala om arbetstiden i dessa situationer.

När det gäller civil personal från övriga anställningsmyndigheter som genomför internationella insatser och internationell verksamhet så regleras – utöver vad som gäller enligt lagstiftningen på området – anställningsvillkoren i allt väsentligt genom centrala och lokala kollektivavtal. Det föreligger således en principiell skillnad mellan vad som gäller för Försvarsmaktens personal respektive övriga berörda myndigheters personal i detta avseende.

Utredningen noterar att representanter för Arbetsgivarverket, Kammarkollegiet och ett antal anställningsmyndigheter under utredningsarbetet framhållit att i huvudsak bör samma anställningsvillkor gälla för all statlig personal som tjänstgör under samma villkor i en internationell insats. Man har samtidigt påpekat att den grundläggande svenska modellen med kollektivavtalsreglerade anställningsvillkor är att föredra även på detta område och att nuvarande ordning med centrala och lokala kollektivavtal fungerar bra, och inte har medfört problem för arbetsgivaren eller den anställde. En sådan ordning medger också att anställningsvillkoren genom förhandlingar mellan parterna kan anpassas till insatsens eller verksamhetens särskilda förutsättningar.

Som tidigare framgått har riksdag och regering uttalat att veteranpolitiken bör präglas av en helhetsyn.

Utredningen har i uppdrag att överväga och lämna förslag på en sammanhållen och utvecklad veteranpolitik som bör omfatta all statlig personal som genomför internationella insatser eller internationell verksamhet. Utredningen ska även följa upp och utvärdera den hittills genomförda veteranpolitiken, varav veteransoldatlagstiftningen utgör ett grundläggande element. Enligt direktiven ska utredningen dock inte lägga några förslag som medför att den nu gällande veteransoldatlagstiftningen ska ändras.

Utredningen anser att analys och överväganden om utformningen av en samlad och utvecklad veteranpolitik för all statlig personal som genomför internationella insatser eller verksamhet även bör innefatta överväganden i frågan om formerna för och utformningen av anställningsvillkoren i de delar som villkoren i väsentliga delar även berör veteranpolitiska frågeställningar.

Utredningen gör dock bedömningen att frågan om enhetliga anställningsvillkor för alla statligt anställda som tjänstgör i internationella civila och militära insatser får övervägas i samband med att frågan om en eventuell gemensam lagstiftning för dessa personal-kategorier övervägs i framtiden.

16.5 Rekrytering

Av den vetenskapliga litteraturöversikten över forskningen på veteranområdet som gjorts på utredningens uppdrag framkommer vikten av att rätt personal rekryteras till internationella insatser, såväl militär som civil personal. Såväl forskningen som erfarenheten visar på betydelsen av att den personal som rekryteras för tjänstgöring i internationella insatser eller verksamheter har rätt förutsättningar att klara tjänstgöringen. Att den personal som ska tjänstgöra i riskfyllda och komplexa miljöer har rätt förutsättningar, såväl fysiskt som psykiskt, är av grundläggande betydelse för att den enskilde inte ska drabbas av fysiska eller psykiska besvär efter tjänstgöringen.

I propositionen som ligger till grund för veteransoldatlagstiftningen framhåller regeringen också vikten av ett utvecklat rekryteringsförfarande. Regeringen anför bland annat:²

² Prop. 2009/10:160, s. 169 f.

I den framtida Försvarsmakten kommer insatsförbanden att bestå av förband med personal som ska tjänstgöra nationellt och internationellt. Detta kommer att ställa höga krav på det urval som görs i samband med anställning. Regeringen delar Veteransoldatutredningens och flera remissinstansers syn i detta avseende. Genom inrättandet av Försvarsmaktens HR-centrum den 1 januari 2009 förändras successivt myndighetens personalfunktion och därmed även rekryteringsförfarandet. Såväl Veteransoldatutredningen som flera remissinstanser har påpekat att kvaliteten i rekryteringen bör förbättras. Regeringen delar denna syn och anser att detta gäller oavsett hur verksamheten organiseras. Med en centraliserad och fullt utbyggd verksamhet inom HR-centrum läggs dock grunden för en sådan förbättring. I likhet med utredningen vill regeringen peka på att frågor som ohälsoproblem och mental lämplighet kommer att vara viktiga att beakta i det framtida rekryteringsarbetet. De som rekryteras bör ha en grundläggande utbildning för uppgiften. Försvarsmakten bör även överväga att i ökad utsträckning ha psykologer tillgängliga som stöd vid rekryteringen av framförallt personal på soldatnivån. I ökad utsträckning bör det också vara personliga möten med sökandena vid rekryteringsintervjuer.

Utredningen vill för sin del understryka vikten av att de rekryteringsförfaranden som såväl Försvarsmakten som berörda civila anställningsmyndigheter har beaktat senaste forskning på området och med tillämpning av denna vidtar de åtgärder som krävs för att säkerställa att endast enskilda som uppfyller förutsättningarna för krävande internationell tjänstgöring anställs för sådana uppdrag. En felaktig rekrytering riskerar att medföra lidande för såväl den enskilde som dennes anhöriga samt ökade samhällsekonomiska kostnader för stöd och rehabilitering av personal. Det finns även en risk för att en enskild som är olämplig kan påverka uppdraget i negativ mening och därigenom också skada Sveriges anseende på området.

Utredningen anser att en sammanhållen kompetens- och kunskapsuppbyggnad i frågor som rör rekrytering till internationella insatser bör ske inom ramen för en nationell samordnad veteranverksamhet. En sådan funktion kan stödja berörda myndigheter i olika frågor som rör rekrytering av personal, m.m.

16.6 Insatsfrekvens

Frågan om den enskildes tjänstgöringsfrekvens i internationella insatser eller internationell verksamhet – alltså förhållandet mellan tid för tjänstgöring i insats och tid för återhämtning – är komplicerad och i vissa delar svårbedömbär. Forskningen om hur insatsfrekvens-

ens påverkan på den enskildes hälsotillstånd och andra personliga förhållanden, t.ex. familjelivet, lämnar inga klara och entydiga svar, även om forskningen indikerar att återkommande eller upprepad tjänstgöring i farliga och komplexa insatser i tät följd ökar risken för den enskildes hälsa och för negativ påverkan på dennes sociala liv. Att tjänstgöra långt hemifrån månader i sträck innebär en stor påfrestning på den enskilde och dennes familj. Den enskilde måste få vila och återhämtning, fysiskt och psykiskt. Vidare måste han eller hon få vara tillsammans med anhöriga och vänner.

Regeringen har i samband med bland annat veteransoldatlagstiftningen genomförande uttalat att det är angeläget att en anställd i Försvarsmakten ska kunna upprätthålla ett normalt liv, både privat och yrkesmässigt och att det bör finnas en generell insatsfrekvens i myndigheten. En fastlagd insatsfrekvens är ett stöd och en utgångspunkt för den anställde. Denne vet hur ofta det kan bli aktuellt med tjänstgöring i internationella insatser. På samma sätt är den ett stöd för de planerande och beslutande nivåerna. Man vet i vilken utsträckning ett visst förband eller enskilda individer kan eller bör delta i en insats utanför Sverige.

Regeringen framhöll samtidigt att det inte bör vara regeringen som lägger fast en insatsfrekvens. Det är Försvarsmakten som, inom ramen för insatser som beslutas av riksdag och regering, ansvarar för att genomföra insatsen och som har ansvaret för sin personal. Enligt regeringen bör det därför vara myndigheten själv som bestämmer om insatsfrekvens. Regeringen framhöll vidare att i detta arbete bör myndigheten väga in resultaten av befintlig forskning, och om så behövs initiera ytterligare forskning för att få ett fullgott underlag inför ett avgörande.

Som utredningen tidigare framhållit deltar civil och militär personal många gånger i samma insatser, även om förutsättningarna för respektive verksamhet kan skilja sig åt i vissa fall. Risker för och påfrestningarna på personalen är dock många gånger desamma, vilket innebär likartade risker för att den enskilde kan drabbas av fysiska och psykiska besvär och skador. Även påfrestningar på familjelivet och möjligheten till anpassning till förhållandena hemma påverkas av tjänstgöringsfrekvensen och längden på tjänstgöringen.

För en anställd som återkommer från tjänstgöringen innebär en fastlagd återhämtningstid inte att denne är tjänstebefriad, utan det handlar om vilken typ av tjänstgöring som bör ske under perioden i fråga. Det är således endast tjänstgöring i internationella insatser som inte bör komma ifråga under återhämtningstiden. Tjänstgöring

i övrigt i anställningsmyndigheten eller, när det gäller personal som anställts endast för tjänstgöringen, hos annan arbetsgivare, kan alltså ske. Hur lång tid som behövs för återhämtning kan inte anges generellt. Behovet beror på arbetstagaren personligen och kan t.ex. påverkas av längden på tjänstgöringen i insatsen och om särskilda händelser inträffat under tjänstgöringen. Det är anställningsmyndigheten som måste avgöra hur lång återhämtningstid som behövs efter varje specifik insats. Bedömningen bör göras i samverkan med såväl de enskilda arbetstagarna som genom dialog med t.ex. fackföreningar.

Endast det faktum att arbetstagaren anmäler sig frivilligt ska inte vara tillräckligt för att denne ska kunna skickas ut för tjänstgöring i en ny internationell insats. Det bör alltid krävas att en arbetstagare har fått tillräcklig återhämtningstid och det ska vara anställningsmyndigheten med beaktande av sitt ansvar som arbetsgivare, som ska göra bedömningen i frågan.

Samtidigt kan inte uteslutas att en arbetstagare kan få en kortare återhämtningstid än vad som tidigare bedömts behövligt när speciella behov uppstår i verksamheten. Ett exempel kan vara att det finns överhängande behov av viss typ av kompetens i verksamheten som inte kan lösas på annat sätt än genom inkallande av viss personal.

Ett annat exempel kan vara att verksamheten som ska utföras ställer krav på ytterligare personal och arbetstagaren frivilligt anmäler sig. I sådana situationer är det dock väsentligt att anställningsmyndigheten har en tät dialog med den enskilde arbetstagaren och säkerställer att den ursprungligt planerade återhämtningstiden kan förkortas och att arbetstagaren verkligen är redo att åter tjänstgöra i en internationell insats. Att den enskilde anmält sig frivillig för tjänstgöring ska inte som tidigare nämnts påverka bedömningen i dessa fall.

Regeringen har uttalat det bör vara anställningsmyndighetens ansvar att närmare reglera insatsfrekvens och återhämtningstid. Utredningen vill framhålla vikten av att anställningsmyndigheterna använder sig av de senaste forskningsresultaten på området samt noga prövar insatsfrekvens och återhämtningstid i samband med tjänstgöring i internationella insatser eller riskfyllda och påfrestande verksamheter. Anställningsmyndigheten bör ta fram stöd i form av riktlinjer för tjänstgöringsfrekvens.

Utredningen anser att den föreslagna nationella veteranorganisationen bör få i uppgift att bevaka forskningen och svara för en övergripande kompetens- och kunskapsuppbyggnad inom detta område

i syfte att kunna stödja anställningsmyndigheterna i deras verksamhet, bland annat vad gäller frågan om insatsfrekvenser för personal i internationella insatser och verksamheter.

16.7 Utbildning

Av ovan nämnda vetenskapliga sammanställning framkommer även tydligt stöd för att den enskilde måste ges tillräcklig utbildning och utrustning för att kunna genomföra uppdraget på ett säkert sätt. En fullgod utbildning och den enskildes tilltro till utrustningen minskar t.ex. stresspåverkan under uppdragets fullgörande.

Försvarsmakten har lång erfarenhet av relevant utbildning av personal i svåra och krävande internationella militära insatser. Även polisen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, och dess föregångare Räddningsverket, och Folke Bernadotteakademin har lång erfarenhet av och bedriver relevant utbildning inför internationella insatser. Mellan myndigheterna sker även samverkan och erfarenhetsutbyte i frågor som gäller utbildning av personalen.

Utredningen vill betona vikten av ökad samverkan mellan berörda myndigheter inom bland annat utbildningsområdet. Det är av stor vikt att det finns ett fungerande system för kunskaps- och erfarenhetsutbyte på utbildningsområdet mellan berörda myndigheter och att de aktivt samverkar på området.

Utredningen vill samtidigt framhålla att inte bara berörda myndigheter har ett behov av kunskaps- och erfarenhetsutbyte i dessa frågor utan även landsting, frivilliga organisationer och trossamfund, m.fl. kan ha behov av en ökad samverkan på detta område.

Utredningen gör bedömningen att en övergripande och sammanhållen nationell funktion för samverkan mellan främst berörda myndigheter på det veteranpolitiska området skapar nödvändiga och ökade förutsättningar för att uppnå det kunskaps- och erfarenhetsutbyte på bland annat utbildningsområdet som alltmer krävande och komplexa internationella insatser och internationell verksamhet förutsätter.

Den av utredningen föreslagna nationella veteranorganisationen bör ha i uppgift att även verka för en ökad samverkan mellan alla berörda aktörer på detta område.

16.8 Information

I samband med tjänstgöring i internationella militära insatser finns ett stort behov av information hos den anställde och dennes anhöriga. Det finns ett behov av att få kunskap om vad insatsen kommer att innebära, vilka risker och påfrestningar som kan uppstå, vilken ekonomisk och medicinsk trygghet som kan påräknas, ledigheter hemresor m.m. inte minst bland dem som kanske åker ut för första gången i en insats eller verksamhet.

Forskningen och erfarenheten visar också att inte endast den anställde utsätts för stora påfrestningar utan även hemmavarande partner och barn utsätts för oro och andra påfrestningar med anledning av tjänstgöringen i en internationell insats eller verksamhet. Erfarenheten visar att för många anställda är möjligheten till fortlöpande kontakt med anhöriga av stor betydelse. Att under långa perioder inte kunna träffas sätter relationer på prov, både för den anställde och dennes anhöriga. Vetskapen om att man snabbt kan sätta sig i kontakt med varandra om något inträffar, hemma eller i insatsområdet, betyder mycket för den anställde och dennes anhöriga.

Försvarsmaktens personal i insatserna ges vanligen, när säkerhetsläget medger och tekniska förutsättningar föreligger, möjlighet att med stöd av förbandets kommunikationssystem hålla kontakt med anhöriga.

Utredningen bedömer att det inte föreligger någon skillnad mellan Försvarsmaktens personal och civil personal i internationella insatser och internationell verksamhet och deras anhöriga när det gäller behovet av information och möjligheter till kontakt med de anhöriga. Utredningen noterar att flera av de civila anställningsmyndigheterna redan i dag har utsedda kontaktpersoner och lämnar information till sina anställda och deras anhöriga.

Utredningen anser att på motsvarande sätt som nu gäller enligt veteransoldatlagstiftningen bör anställningsmyndighetens skyldighet att lämna information och utse en kontaktperson komma till uttryck i författningsreglering.

16.9 Behovet av stöd och uppföljning

Forskningen och erfarenheten visar att tjänstgöringen i en internationell insats eller verksamhet lämnar avtryck hos alla som tjänstgör eller har tjänstgjort. För flertalet som tjänstgör eller som har tjänst-

gjort i en internationell insats eller verksamhet innebär tjänstgöringen många gånger ett berikande och personlig utveckling för den enskilde. Samtidigt kan konstateras att med stor sannolikhet har de flesta som tjänstgjort i en internationell civil internationell insats eller verksamhet blivit utsatta för någon form av stress och ökade påfrestningar. Det kan röra sig om olika former av stress. Det är t.ex. naturligt med stressreaktioner efter en traumatisk upplevelse. Men det är också naturligt med stressreaktioner efter flera lågintensiva och långvariga påfrestningar. Det är inte heller ovanligt att man inte uppfattar att man varit utsatt för stress. Erfarenheten visar att det är viktigt att både den enskilde själv och dennes anhöriga är uppmärksamma på hur man mår och om det finns problem med hälsan när man kommit hem från insatsen.

Även om alla individer påverkas av olika omständigheter så kan man förebygga, möta och hantera effekterna av stress. Stressreaktioner som inte hanteras kan leda till psykisk ohälsa. Individen behöver inte ha känt sig stressad för att påverkas över tid. Även positivt upplevda aktiviteter kan ge upphov till stress. Olika individer reagerar dessutom olika på stress, är olika sårbara och påfrestningarna ser också olika ut. Upplevda hot kan också vara lika stressande som reella hot beroende på vilken person det gäller. Individer kan utveckla psykiska symtom olika fort.

Forskningen visar att det är viktigt att ge sig tid för återhämtning efter hemkomst från en internationell insats och att ta alla stressreaktioner på allvar så att de inte utvecklas till psykisk ohälsa på sikt.

Anhörigas behov av information och stöd

Forskningen visar att tjänstgöring i en internationell insats eller verksamhet inte endast påverkar den tjänstgörande personalen, utan även deras anhöriga. Många anhöriga ställer frågan vad som ska hända nu? Vad innebär tjänstgöringen? Hur kommer vår vardag att förändras och hur förbereder man sig på en förändring? Att dela sitt liv med någon som tjänstgör en längre period i ett insatsområde kan vara belastande på många olika sätt.

Det kan dyka upp många frågor när någon i familjen ska tjänstgöra utomlands. Förutom en ökad belastning i fråga om ansvar för hus, hem och barn samt ett ökat antal uppgifter som ska lösas på en person i stället för två så är det en ökad känslomässig belastning i

fråga om saknad, oro och stress vid sidan av känslor som stolthet, glädje, längtan och styrka. Föräldrar, syskon och nära vänner kan uppleva oro över att just deras anhörige eller vän befinner sig långt borta, inte sällan i en hotfull och ibland även farlig miljö.

Erfarenheten visar även att en lång tids frånvaro kan påverka relationer på olika sätt. Oro, ensamhet och förhöjd stressnivå är därför något som många anhöriga upplever och att det kan kännas tungt att vara anhörig till någon som tjänstgör i en internationell insats. En del som lever i förhållanden med barn kan uppleva att de kan känna sig ensamma med ett stort ansvar. Föräldrar kan uppleva oro över att deras son eller dotter befinner sig i ett främmande land.

Stress vid hemkomst

Förväntningarna på återföreningen kan vara högt ställda både hos den som återvänder från en insats och hos dem som har varit hemma. Anpassningsprocessen kan därför ta olika lång tid och te sig olika. Samtidigt har anhöriga och vänner ofta stora förväntningar och ser fram emot att allt ska bli som vanligt och att den som varit borta direkt ska komma in i familjeliv, ansvar och jobb. Många hemvändande, såväl civila som militärer, kan emellertid behöva en anpassningsperiod för att komma in i vanliga rutiner och vardagslivet.

Närmare om barnens behov

Erfarenheten visar att föräldrar och andra vuxna runt barn till den som tjänstgör i en internationell insats har funderingar kring hur frånvaron från familjen påverkar barnet, hur man kan förklara för barnet vad som sker och hur barnet kan reagera. För barnet är föräldrarna den viktigaste resursen och det är föräldrarna som ska se till att barnet får sitt behov av kärlek, trygghet och stabilitet tillgodosett. De allra flesta barnen är också rustade för att kunna hantera en så pass annorlunda händelse som en internationell tjänstgöring innebär för en familj.

16.9.1 Stöd och uppföljning

Som tidigare nämnts har genom lagen (2010:449) respektive förordningen (2010:651) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser införts ett förstärkt skydd för den enskilde som deltagit i en sådan insats. Försvarsmakten har ett ansvar för att stödja och utreda om personal som tjänstgjort i en internationell militär insats har drabbats av fysiska eller psykiska besvär till följd av tjänstgöringen i området.

I frågan om civila statligt anställda, som tjänstgör under motsvarande förhållanden som Försvarsmaktens personal i internationella insatser, har behov av motsvarande stöd och uppföljning som den myndighetens personal gör utredningen följande överväganden.

Som tidigare framgått tjänstgör den civila personalen många gånger under samma riskfyllda och påfrestande förhållanden som den militära personalen och utsätts för samma risker för efterföljande fysiska och psykiska besvär till följd av tjänstgöringen i insatsområdet. Som tidigare framgått ger forskningen också ökat stöd för slutsatsen att personal, oavsett om det är civil eller militär personal, som deltar eller deltagit i riskfyllda, påfrestande och komplexa insatser, löper en ökad risk att drabbas av fysiska och psykiska besvär till följd av tjänstgöringen.

Även om det för den civila personalen som deltagit i insatser eller verksamhet redan i dag ges visst stöd och uppföljning av anställningsmyndigheterna upphör anställningsmyndighetens ansvar och skyldigheter i detta avseende när den enskilde lämnar sin anställning i myndigheten.

Erfarenheten visar att en anställd som drabbats av psykiska besvär till följd av tjänstgöringen ofta har svårigheter med att informera arbetsgivaren om problemen, bland annat då det kan påverka möjligheten till framtida internationell tjänstgöring samt att förekomsten av psykiska besvär alltså ofta upplevs som stigmatiserande i vårt samhälle.

Som tidigare framgått har några av anställningsmyndigheterna redan i dag ett utvecklat program för stöd och uppföljning av personalen efter tjänstgöringen i en internationell insats eller verksamhet. Efter avslutad insats skickar anställningsmyndigheten en utvärderingsenkät med frågor bl.a. om den enskildes hälsa under insatsen. Enkäten är anonym och utgör ett viktigt underlag för myndigheten att förbättra sitt stöd till insatspersonalen. Flertalet anställningsmyndigheter, bland annat MSB och FBA, uppger att

myndigheten erbjuder hälsoundersökning efter hemkomst samt samtal med handläggare för psykosocialt stöd.

För polisens utlandstyrka är dessutom bestämmelserna i lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarmakten alltjämt tillämpliga, vilka i tillämpliga delar motsvarar vad som i dag gäller enligt den nya veteransoldatlagstiftningen.

Anställningsmyndigheternas hemkomst- och uppföljningsprogram är mer eller mindre utvecklade och bygger i allt väsentligt på en initial uppföljning i direkt anslutning till att tjänstgöringens avslutas. Flertalet av anställningsmyndigheterna erbjuder vid behov stöd i form av samtal med personalkonsulter eller medicinskt sakkunniga. Generellt för programmen är emellertid att de är inriktade mot att primärt identifiera om en anställd har behov av ytterligare stöd och uppföljning och när ett sådant behov identifieras och efter eventuella initiala stödåtgärder, hänvisa den anställde till samhällets ordinarie hälso- och sjukvårdsresurser. Något ytterligare ansvar – utöver vad som kan följa av ordinarie arbetsgivaransvar – anser sig anställningsmyndigheterna generellt inte ha.

Några av anställningsmyndigheterna, bl.a. polisen, Folke Bernadotteakademin (FBA) och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) uppger att det inte förekommer någon ytterligare uppföljning av personal som tjänstgjort i internationella insatser och som lämnat sin anställning i myndigheten. Myndigheterna saknar därför också kunskap om, eller i vilken omfattning, som denna personalkategori senare drabbats av fysiska eller psykiska besvär till följd av tjänstgöringen i insatsen.

Att kunna identifiera en anställd som drabbats av fysiska eller psykiska skador av insatsen eller verksamheten är en grundläggande förutsättning för att kunna erbjuda relevant stöd och rehabilitering i syfte att hjälpa den enskilde tillbaka till sin normala livssituation. Uppföljningen av den anställde som tjänstgjort i en internationell insats eller verksamhet är ett grundläggande moment igenomförandet av en samlad och utvecklad veteranpolitik. Givetvis är det också av stor betydelse hur tillgängliga och väl utformade stöd- och rehabiliteringsåtgärderna är, men om den anställdes besvär och problem, oavsett om de är av fysisk eller psykisk art, förblir okända kan såväl den enskilde som dennes anhöriga drabbas och deras livssituation påverkas på ett negativt sätt.

Utredningen anser att även om flertalet av den personal som tjänstgör eller har tjänstgjort i internationella insatser eller verksamhet inte drabbas av några fysiska eller psykiska besvär till följd av

tjänstgöringen innebär redan risken för att enskilda kan drabbas, vilket ofta innebär personligt lidande för den enskilde och dennes anhöriga, att motsvarande ordning som i dag gäller enligt veteran-soldatlagstiftningen också bör gälla för civila statligt anställda som deltar eller deltagit i sådana insatser eller verksamheter. Det innebär att all personal i statliga myndigheter, både civil och militär, som på statens uppdrag deltar eller har deltagit i en internationell insats eller verksamhet får samma förstärkta rättigheter och skydd. Stödet och uppföljningen bör bygga på samma grundläggande principer som gäller enligt veteransoldatlagstiftningen.

Utredningen anser att den civila personalen också bör ges möjlighet att erhålla stöd före, under och efter insatsen enligt samma grunder som gäller för Försvarmaktens personal vid internationella insatser. Vidare bör anställningsmyndigheten ha motsvarande lagstadgade uppföljningsansvar av personalen. Det innebär att anställningsmyndigheten ska ha skyldighet att aktivt utreda om en anställd fått fysiska eller psykiska besvär till följd av tjänstgöringen i insatsområdet.

Utredningen ska på motsvarande sätt som gäller enligt veteransoldatlagstiftningen ha den form och omfattning som motiveras av förhållandena under tjänstgöringen. Avsikten med bestämmelsen om uppföljningsansvaret är framför allt att anställningsmyndigheten, i sin egenskap av arbetsgivare under de särskilda förhållanden som råder i ett insatsområde, aktivt ska följa upp den personal som tjänstgjort där. Anställningsmyndighetens uppföljningsansvar tar sikte på att personalen ska ges tillfälle att berätta om sina upplevelser, få hjälp att bearbeta dem och vid behov få information och vägledning om vad myndigheten eller andra aktörer, såsom andra arbetsgivare, Försäkringskassan, landsting, frivilliga organisationer och andra aktörer kan och ska bistå med.³

Genom utredning ska personal som drabbats av besvär till följd av tjänstgöringen kunna identifieras och ges möjlighet till olika former av stöd vid behov. En sådan utredningsverksamhet ska samtidigt bedrivas med stor respekt för den enskildes vilja. Anställnings-

³ 4 § förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om myndigheternas serviceskyldighet. Som ett led i serviceskyldigheten ska en myndighet lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Veteransoldatutredningen betonade i sitt betänkande *En svensk veteranpolitik, del 2 – Ansvar för personalen före, under och efter internationella militära insatser* (SOU 2008:91) vikten av att Försvarmakten som en del i en sammanhållen och trovärdig framtida veteranpolitik fullt ut tillämpar förvaltningslagens bestämmelser om bl.a. serviceskyldighet med att lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till den enskilde veteransoldaten och dennes anhöriga i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde och den enskilde.

myndigheten har ingen möjlighet att tvinga den enskilde att delta, men om möjligt ska en personlig kontakt med den enskilde tas. Det faktum att insatser kan vara mer eller mindre präglade av särskilt svåra händelser, att olika individer hanterar upplevelser på skilda sätt, att det fortsatta yrkeslivet varierar, m.m., medför att utformningen och omfattningen av den uppföljning som ska ske inte kan slås fast generellt. Anställningsmyndigheten måste således ha utrymme för viss flexibilitet i utförandet av uppföljningsansvaret.

Utredningen vill framhålla att den som drabbats av skada eller sjukdom kan ofta uppleva sig vara i ett mycket utsatt läge. Kontakter med myndigheter och att vaka över sin rätt kan framstå som tungt eller ibland omöjligt. För den enskilde, vars förmåga är nedsatt genom de skador han eller hon har fått, kan det vara svårt att på ett ändamålsenligt sätt klara alla kontakter med sjukvårdens instanser eller berörda myndigheter. I dessa fall har anställningsmyndigheten ett ansvar att hjälpa den enskilde med t.ex. vägledning så att den skadade kan vända sig till rätt instans eller med hjälp att ta kontakt med en viss instans eller myndighet. Det ska således inte vara fråga om att företräda den skadade, utan att hjälpa denne genom t.ex. vägledning.⁴ Anställningsmyndigheten har samtidigt ett ansvar för att i de särskilt svåra fall som kräver omfattande åtgärder och resurser hjälpa eller vägleda den enskilde utan tidsbegränsning.

Anställningsmyndighetens stöd ska ges vid behov och det blir fråga om en prövning i det enskilda fallet utifrån omständigheterna i stort. Prövningen ska bygga på att det finns en sådan koppling och sådana omständigheter i det enskilda fallet att verksamheten fyller en praktisk funktion. Avsikten är att anställningsmyndighetens resurser ska läggas på det som är syftet med lagstiftningen, dvs. att ge personer som till följd av tjänstgöring i internationella insatser eller verksamheter drabbas av fysiska eller psykiska besvär möjlighet att få ett meningsfullt stöd som samhället annars inte hade kunnat bistå med. Stödverksamheten som sådan ska dock rymmas inom ramen för den verksamhet som anställningsmyndigheten har att bedriva, eftersom avsikten inte är att myndigheten ska omvandlas till någon form av alternativ försäkringskassa, sjukvårdsinrättning eller dylikt.

⁴ Försvarsmaktens hjälp i dessa avseenden utgår från förvaltningslagens bestämmelser om serviceskyldighet och det ansvar Försvarsmakten har enligt lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser. Stödet ska i första hand ses som ett utökat ansvar i förhållande till 6 och 7 §§ i den angivna lagen.

Anställningsmyndigheten ska utnyttja de möjligheter som finns att bistå med det stöd som inom rimliga gränser kan ges, utöver i förekommande fall övrigt stöd från andra myndigheter och aktörer. Som tidigare nämnts är det av vikt att den verksamhet som anställningsmyndigheten ska ägna sig åt inom ramen för stödåtgärder och det särskilda uppföljningsansvaret inte sammanblandas med det rehabiliteringsarbete som allmänt ska genomföras enligt regelverket på socialförsäkringsområdet.

Det är inte heller meningen att anställningsmyndigheten ska gå in och ta över andra aktörers uppgifter och ansvar. Däremot ska myndigheten, som arbetsgivare med ansvar för verksamheten i insats- eller verksamhetsområdet, finnas tillgänglig och bistå med kontaktpersoner, information och vägledning i den form och omfattning som krävs i det enskilda fallet.

De åtgärder som anställningsmyndigheten har att vidta ska komplettera det stöd som lämnas av annan arbetsgivare, försäkringskassan, landsting, frivilliga organisationer, m.fl. De besvär som kan föranleda behov av stödåtgärder kan vara av såväl fysisk som psykisk natur. Anställningsmyndigheten ska, om så är påkallat, kunna agera även i situationer där det inte finns en fastslagen arbetsskada.

Anställningsmyndighetens uppföljningsansvar kvarstår – på motsvarande sätt som gäller enligt veteransoldatlagstiftningen – under fem år efter det att tjänstgöringen i insatsområdet avslutats. Därefter ska anställningsmyndigheten bistå en enskild som vänder sig till myndigheten med den information och vägledning myndigheten har tillgänglig inom ramen för sin uppföljningsverksamhet i stort.

16.9.2 Stöd till anhöriga

I 16 § lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser anges att myndigheten ska tillhandahålla stöd i form av information till anhöriga till anställda som tjänstgör i en internationell militär insats. Försvarsmakten ska vidare ha en sammanhållen planering för sitt arbete med anhöriga i sin helhet.

Utredningen gör bedömningen att även anhöriga till civil personal i internationella insatser eller verksamheter har behov av och bör ges motsvarande stöd som i dag gäller för anhöriga till Försvarsmaktens personal i internationella insatser. Det författningssenliga

stödet bör utformas på motsvarande sätt som i dag gäller på veteransoldatområdet.

Med begreppet anhörig avses i detta sammanhang *en person som har en mycket nära social relation till den anställde*. Frågan om vem som är att betrakta som anhörig i lagens mening blir därmed beroende av den enskilde tjänstgörandes sociala situation. Uttalandena i lagstiftningen om en mycket nära social relation indikerar en snäv krets, vanligen är det fråga om make/maka/sambo, barn, föräldrar eller syskon. Det ligger i sakens natur att frågan om vem som är att betrakta som anhörig i lagens mening måste uppmärksammas på förhand av anställningsmyndigheten. Kontaktuppgifter för närmaste anhöriga att kontakta vid behov måste inhämtas och får då tjäna som vägledning. En tjänstgörande som står utan nära släktingar eller familjemedlemmar kan då givetvis ange en nära vän eller mer avlägsen släkting. Förutsättningen är att det finns sådana band mellan personerna i fråga att det är fråga om en mycket nära social relation. Det ligger således i första hand på den tjänstgörande att peka ut vem han eller hon betraktar som en sådan person.

Anställningsmyndigheten bör vidare – som tidigare farmhållits – ha en sammanhållen planering och policy för sitt arbete med anhöriga i stort. Fokus för verksamheten är den kunskap som myndigheten har utifrån sin kärnverksamhet, dvs. sådant som inte andra kan eller bör kunna göra bättre. Därutöver har myndigheten ett ansvar för att bedriva ett aktivt arbete för att, tillsammans med bl.a. frivilliga organisationer, på olika sätt medverka till att samhället i stort bidrar och tar sitt gemensamma ansvar inom ramen för veteranpolitiken. Den exakta utformningen av stödet till anhöriga framgår inte av lagstiftningen på området eftersom myndighetens arbete på detta område bör präglas av lyhördhet och kan behöva anpassas till olika förutsättningar. Anställningsmyndigheten ska dock bedriva ett arbete där rutiner byggs upp och förberedelser görs för att myndigheten på bästa möjliga sätt ska kunna hantera även de anhörigas behov av information och i möjligaste mån annat stöd som kontaktmöjligheter, m.m.

16.10 Medicinsk omhändertagande

Många av de civila insatserna genomförs i områden med bristande tillgång till sjukvård. Med det i åtanke är det av stor vikt att insatspersonal har god beredskap för vad som ska göras vid eventuell sjukdom eller skada.

Med god beredskap menas i detta sammanhang att ha kunskap om vad man bör tänka på i förebyggande syfte för att inte bli sjuk, kunskap om egenbehandling, kännedom om vilka medicinska resurser som finns i närområdet samt veta hur man ska agera för att aktivera en medicinsk evakuering. Det är viktigt att det under sådana förhållanden även finns tillgång till fungerande medicinsk evakuering.

Förberedande åtgärder

Flertalet av anställningsmyndigheterna uppger att ytterst är det den enskildes eget ansvar att sköta sin hälsa inför, under och efter insats. Samtidigt strävar anställningsmyndigheterna efter att ge ett så bra stöd som möjligt till all insatspersonal under tjänstgöringen. Under introduktionsutbildningen får insatspersonalen utbildning i bl.a. första hjälpen och resemedicin. Utbildningen syftar till att öka förståelsen för de hälsorisker som insatsen kan medföra, hur man förebygger ohälsa på insatsen och hur man ska agera vid tillfälle av olycka eller sjukdom.

I anslutning till insats bjuds insatspersonalen vanligen in för en informationsträff där information lämnas om specifika hälsoaspekter som är relevanta för den aktuella insatsen.

Vid insats där det saknas sjukvårdare får den enskilde med sig ett s.k. första hjälpen kit, som ska kunna användas av all insatspersonal.

Utredningen har vid kontakter med anställningsmyndigheterna fått uppfattningen att myndigheterna har ett relativt väl fungerande system för information, utbildning och utrustning för personalen i medicinska frågor inför internationella insatser. Samtidigt kan utredningen konstatera att det föreligger olika förutsättningar när det gäller tillgång till medicinskt omhändertagande i olika insatsområden, beroende på var och under vilka förutsättningar som insatsen genomförs, bland annat vad gäller vilka andra internationella aktörer som finns i insatsområdet och som har tillgång till adekvata medicinska resurser. Utredningen vill framhålla vikten av att anställ-

ningsmyndigheten redan innan personalen sänds ut löpande prövar förutsättningarna för tillgången till adekvat sjukvård i insatsområdet och vidtar alla nödvändiga åtgärder i detta hänseende.

Stöd från Sverige

I fråga om stöd från anställningsmyndigheten under insatsen anger flertalet av myndigheterna att de har system för att från Sverige kunna ge rådgivning och stöd till personalen i insatsområdet. Bland andra MSB anvisar sin insatspersonal som blir akut sjuka under insats att i första hand under kontorstid kontakta medicinsk koordinator. Utanför kontorstid ska myndighetens beredskapsfunktion, s.k. tjänsteman i beredskap (TiB), kontaktas. TiB ska kunna nås alla tider på dygnet under veckans alla dagar. Det är TiB som vid behov ska aktivera nödvändiga stödresurser. FBA anger att myndigheten har motsvarande system för rådgivning och stöd.

Utredningen noterar att anställningsmyndigheterna har i allt väsentligt likartad organisation för hur stödet till den insatta personalen från Sverige är organiserat, bland annat vad gäller beredskap och tillgång till personal som från Sverige kan biträda en skadad medarbetare i insatsområdet.

Stöd på plats

När det gäller medicinskt stöd till skadad personal i insatsområdet noterar utredningen att det föreligger olika förutsättningar beroende på insatsen och det geografiska området. Flertalet av anställningsmyndigheternas personal som tjänstgör i internationella insatser är sekonderade till FN eller EU. Detta innebär att de får tillgång till samma sjukvårds- och evakueringsresurser som övrig FN- eller EU-personal. Anställningsmyndigheterna uppmanar särskilt den enskilde att se till att få information om vart denne ska vända sig om behov skulle uppstå i insatsområdet.

I vissa fall behöver insatspersonalen dock förlita sig på lokal sjukvård. Kvalitén kan variera från förstklassig sjukhusvård till inrättningar med undermålig hygien som saknar nödvändig utrustning och med utbildad personal. Även tillgängligheten kan variera. Det förekommer även att lokala sjukvårdsinrättningar kräver betal-

ning i förskott, därför kan det vara nödvändigt för den enskilde att ha med sig pengar för att få vård.

Utredningen vill framhålla vikten av att anställningsmyndigheten vidtar alla rimliga åtgärder för att i största möjliga mån säkerställa att personalen har tillgång till medicinska resurser och vård i insatsområdet.

Medicinsk evakuering

Anställningsmyndigheternas insatspersonal är försäkrad genom Kammarkollegiet, och har därigenom möjlighet till att bli hemtransporterade med sjukvårdsflyg om det bedöms nödvändigt. Företaget Falck Travel Care är det företag som normalt genomför en eventuell medicinsk evakuering i samråd med anställningsmyndigheten och den skadade eller sjuka insatspersonalen. Det kan emellertid dröja ett till två dygn innan en sådan evakuering kan genomföras. I de fall anställningsmyndigheten har personal i samma insatsområde som Försvarmakten och den myndigheten har sjukvårdsresurser i insatsområdet finns möjlighet för den svenska personalen att få medicinsk vård inom ramen för Försvarmaktens vårdresurser.

Utredningen har vid sina kontakter med anställningsmyndigheterna inte erfarit att systemet med medicinsk evakuering av utsänd personal skulle uppvisat några brister. Vidare samverkar berörda anställningsmyndigheter med Försvarmakten i de fall båda myndigheterna har personal i insatsområdet varvid Försvarmaktens resurser för medicinsk evakuering uppges vara tillgänglig vid behov. Utredningen vill i detta sammanhang dock betona vikten av att berörda anställningsmyndigheter, inklusive Försvarmakten, fullt ut samverkar när det gäller möjligheterna till medicinsk evakuering av all statlig personal i insatsområdet.

Större skadeutfall i insatsområdet

Frågan om förutsättningar att hantera ett större skadeutfall i insatsområdet har tidigare belysts av Veteransoldatutredningen i utredningens slutbetänkande och av regeringen i propositionen som ligger till grund för veteransoldatlagstiftningen. Utredningen vill betona vikten av anställningsmyndigheterna, såväl civila anställningsmyndigheter som Försvarmakten, aktivt planerar för och även övar för

en situation där anställningsmyndigheten – utöver medicinsk evakuering av enstaka skadefall i insatsområdet – drabbas av ett större skadefall av egen personal. Utredningen anser att en nationell sammanhållen planering och övningar för dessa situationer bör ske med deltagande av berörda anställningsmyndigheter och andra aktörer som kan beröras av en sådan situation.

Medicinsk uppföljning efter insats

Utredningen har ovan framhållit vikten av stöd och uppföljning av personal som tjänstgjort i internationella insatser eller verksamhet. Utredningen vill betona vikten av att den medicinska uppföljningen sker dels i direkt anslutning till att tjänstgöringen avslutas i insatsområdet men även att det sker en sådan uppföljning efter en tid för att säkerställa att den enskilde inte utvecklar fysiska eller psykiska besvär till följd av tjänstgöringen i insatsområdet.

16.11 Statens erkännande

Statens erkänsla av civila veteraner som tjänstgjort i en internationell insats eller verksamhet kommer redan till viss del till uttryck genom veteranmonumentet och veterandagen den 29 maj. Utredningens överväganden och förslag när det gäller att ytterligare öka erkänslan till civila veteraner har redovisats i kapitel 15.

16.12 Insatsen som meritvärde

När det gäller internationell tjänst som merit vid anställning och befordran i Sverige gäller bestämmelserna i 11 kap. 9 § andra stycket regeringsformen och 4 § lagen (1994:260) om offentlig anställning. Av angivna bestämmelser följer att vid statlig anställning ska fästas avseende endast vid sakliga grunder som förtjänst och skicklighet. Förtjänst består av utövandet av det allmännas tjänst, i regel anställningstid i staten. Skicklighet innefattar alla kvalifikationer för fullgörande av offentlig befattning. Syftet med bestämmelserna är att tillgodose samhällets och de enskilda medborgarnas intresse av att statliga tjänster tillsätts och befordras efter objektiva grunder.

Regeringen framhåller i propositionen som ligger till grund för veteransoldatlagstiftningen att en statlig myndighet kan inom ramen för dessa bestämmelser mycket väl finna det vara möjligt att deltagande i internationella insatser ska utgöra en merit:

Liksom Veteransoldatutredningen menar regeringen att man kan säga att det finns två olika slag av meritvärde, det formella meritvärdet och det informella. Det formella meritvärdet är de regler, bestämmelser och policyer som läggs fast av statsmakterna, behörig myndighet eller organisation. Det kan t.ex. gälla att viss tjänstgöring ger poäng eller förtur när man söker till en utbildning eller att arbetsgivaren anger i sin rekrytering att utlandstjänstgöring är meriterande och därmed utgör del av saklig grund (en skicklighetsfaktor) för anställning och befordran. Det informella meritvärdet bygger i allt väsentligt på samhällets syn på den värderade, i detta fall officeren eller soldaten. Om det finns ett starkt stöd för insatserna, om försvaret är väl förankrat i samhället och informationen om försvaret och insatserna är positiva, stärks detta meritvärde. Andra aspekter på det informella meritvärdet är hur kolleger och arbetsgivare, inte minst i kommunal verksamhet och näringslivet, ser på medarbetaren som tillfälligt lämnar arbetsplatsen för internationell tjänst. Tjänstgöring internationellt utgör inte något egentligt formellt meritvärde i dag. Försvarsmakten har i sitt interna rekryteringsarbete för officerare emellertid angivit att det ska vara meriterande att ha gjort internationell tjänst. Denna inriktning bör enligt regeringen så långt möjligt förstärkas. Motsvarande förhållanden bör också gälla för civilt anställd personal. Regeringen menar att det skulle vara värdefullt om denna prioritering får ett synligt genomslag för karriären i Försvarsmakten. Samtidigt vill regeringen erinra om att det är Försvarsmakten, inte riksdagen eller regeringen, som bestämmer villkoren för befordran eller en viss befattning – utöver de generella villkor om förtjänst och skicklighet som gäller vid statlig anställning.

När det gäller det informella meritvärdet är det enligt regeringen angeläget att statsmakterna, dvs. riksdag och regering, öppet och tydligt stödjer insatserna. Det är riksdagen och regeringen som har beslutat om insatsen.

Dessa instanser har då ett uttalat ansvar att stödja insatsen när den genomförs. Likaså har statsmakterna ett ansvar för att insatserna uppfattas som legitima och positiva i allmänhetens ögon. Den politiska nivån har således ett ansvar för opinionsbildning och samverkan med t.ex. näringslivet och organisationer för att tydliggöra och stärka det informella meritvärdet. Ett steg i denna riktning är den nämnda Nationella strategin för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet (skr. 2007/08:51)

Utredningen anser att anställningsmyndigheten – i enlighet med vad regeringen tidigare uttalat om meritvärdet – bör verka för att

tjänstgöring i internationella insatser får ökad tyngd. Vidare bör anställningsmyndigheten i olika sammanhang sprida information till framförallt arbetsgivare om meritvärdet av tjänstgöring i internationella insatser och verksamheter.

16.13 Frivilliga organisationer, särskilt veteran- och anhörigorganisationerna

Frivilliga organisationer, särskilt veteran- och anhörigorganisationerna, har en särskild betydelse i arbetet med att stödja veteranerna. För den enskilde är det ofta lättare att vända sig till en sådan organisation.

Anställningsmyndigheterna har ansvaret för sin personal före, under och efter en insats. Detta innebär emellertid inte att myndigheten inte kan ta hjälp av utomstående organisationer för att ytterligare förbättra och stärka omhändertagandet i dess olika faser. Riksdagen och regeringen har fastställt att utgångspunkten är i stället att den myndighet eller organisation som från ett samlat samhällsperspektiv är mest lämpad också bör svara för åtgärden.

Det finns i dag flera organisationer som bedriver verksamhet med veteransoldatanknytning. Försvarsmakten har också ett samarbete med några sådana organisationer, framförallt Sveriges Veteranförbund Fredsbaskrarna, Svenska Soldathemsförbundet, Invidzonen och Sveriges Militära Kamratföreningar. Några av dessa organisationer fyller redan i dag en viktig funktion som komplement till några av anställningsmyndigheternas arbete. Organisationerna har typiskt sett tre viktiga egenskaper i detta sammanhang. Den första är att de har god kunskap om villkoren för deltagande i internationella insatser och därmed förståelse för den enskilde veteranen och dennes problem. Den andra är att en enskild organisation kan ha lättare att arbeta mer informellt och bygga upp en förtroendefull relation till den enskilde veteransoldaten. Det finns ingen registreringsplikt och organisationen är heller inte bunden av offentlighetsprincipen. Den tredje egenskapen är att organisationerna har goda förutsättningar att i sin verksamhet upptäcka veteraner som mår dåligt. Dock innebär det inte att organisationen ska ersätta andra aktörers ansvar. Vidare är framförallt veteran- och anhörigorganisationerna väl rustade för kamratstödet.

Utredningen, som i delbetänkandet, redovisat överväganden om ett utvecklat stöd till veteran- och anhörigorganisationer, anser att

samverkan med organisationerna bör fortsätta att utvecklas och att detta arbete får ett ökat erkännande i syfte att verksamheten ska kunna ha en hög tillgänglighet.

Samarbetet med organisationerna har också till viss del formaliserats genom förordningen (2013:880) om statsbidrag till organisationer som stöder veteransoldater och deras anhöriga. Syftet är att tillförsäkra att den verksamhet som organisationen bedriver kan fortsätta och utvecklas också i ett litet mer långsiktigt perspektiv. För att detta ska vara möjligt är det nödvändigt för organisationen att också en mer långsiktig finansiering av verksamheten är säkrad.

Enligt de förslag som utredningen lämnar så är det anställningsmyndigheten som får ansvaret för att organisera stöd och uppföljningsverksamheten. Hur arbetet med veteranfrågorna kan utvecklas med stöd av frivilliga organisationer och trossamfunden är ytterst en fråga för anställningsmyndigheterna och frivilligrörelsen och trossamfunden. Utredningen anser därför att det inte är utredningen utan den berörda anställningsmyndigheten i samverkan med berörd frivillig organisation som ska bedöma och avgöra vilken organisation m.m. som kan vara aktuell för ett närmare samarbete, hur en eventuell avtalsmodell bör utformas och vilken ekonomisk ersättning som ska lämnas.

Utredningen kan dock samtidigt notera att enligt 3 § i den ovan angivna förordningen anges att statsbidraget till organisationer enligt förordningen syftar till att främja verksamhet som stöder Försvarmaktens personal före, under och efter tjänstgöring i internationella militära insatser samt anhöriga till sådan personal. Bestämmelserna i förordningen medger således inte att stöd kan utgå till motsvarande verksamhet som stöder annan personal och deras anhöriga än Försvarmaktens. Utredningen anser att motsvarande stöd också bör utgå till frivilliga organisationer som på motsvarande sätt stöder anställningsmyndighetens personal och deras anhöriga. Utredningen lämnar också ett förslag på ny förordning i detta avseende, bland annat mot bakgrund av vad riksdagen och regeringen anger i propositionen *En politik för det civila samhället*⁵.

Utredningen lämnar även i kapitel 14 förslag på att regeringen ska inbjuda civilsamhällets organisationer och Sveriges Kommuner och Landsting till en dialog i syfte att stärka veteranpolitiken. Vidare föreslår utredningen att Försvarmakten, i samråd med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, tillsätter ett särskilt veteransamråd

⁵ Prop. 2009/10:55, bet 2009/10:krU17, rskr 2009/10:195.

med representanter från frivilliga organisationer i syfte att ta tillvara organisationernas kunskap och erfarenheter samt synliggöra organisationernas villkor i veteranpolitiken.

16.14 Officiell veteranstatistik

Officiell veteranstatistik finns i många andra länder. Veteranstatistiken ligger till grund för kunskap om utvecklingen av veteranernas hälsotillstånd och livssituation samt till stöd för forskningen på veteranområdet.

Utredningen har i kapitel 13 redogjort för systemet med och utformningen av den svenska officiella statistiken. Utredningen bedömer det som nödvändigt att en svensk officiell veteranstatistik införs till ledning för kunskapsuppbyggnaden kring veteranfrågor, för att få ökad kunskap om utvecklingen av veteranernas hälso- och livssituation samt till stöd för forskningen. Utredningen föreslår därför att officiell veteranstatistik ska införas och att den föreslagna nationella veteranverksamheten får det samlade nationella ansvaret för veteranstatistiken.

16.15 En nationell veteranverksamhet

I många andra länder finns en nationell veteranorganisation i form av nationell veteransamordning eller veterancenter. Dessa enheter har till uppgift att följa utvecklingen på veteranområdet och utgöra kompetensbärare och svara för kunskapsuppbyggnad på området.

Utredningen har tidigare kunnat konstatera att kunskapen om de svenska insatserna på olika områden i form av internationella insatser och verksamheter är bristfällig i det svenska samhället. Motsvarande gäller olika delar av genomförandet av veteranpolitiken och kunskapen om veteranernas livssituation. Bristerna återfinns från den politiska nivån till ansvariga myndigheter, kommuner, landsting och andra aktörer. Kunskapsbristen medför en rad negativa följder för den enskilde veteranen och dennes anhöriga, men även ur ett samlat samhällsperspektiv. Bland annat saknas den helhetssyn på veteranpolitiken och dess genomförande som riksdagen och regeringen uttalat bör präglade veteranpolitiken. Kunskapsbristen bidrar till svårigheter för samverkan mellan berörda aktörer när det gäller stöd, uppföljning och rehabilitering av skadade veteraner. Det med-

för att staten riskerar att inte leva upp till målsättningen med veteranpolitiken, dvs. att ge veteranen och dennes anhöriga det stöd, vård och omsorg som dessa är berättigade till. Det påverkar även bilden av statens erkänsla för de uppoffringar som veteranen och dennes anhöriga gjort på uppdrag av staten till stöd och hjälp till andra nödlidande medmänniskor i världen. Även ur ett samlat samhälls-ekonomiskt perspektiv kan bristerna leda till negativa följder i form av förlängd tid för vård- och omsorg samt frånvaro från arbetsmarknaden.

Utredningen anser att det finns ett uttalat behov av att stärka och utveckla veteransfrågorna och att detta bör ske genom att en nationell veteranorganisation för veteransfrågor inrättas. Enheten bör bl.a. ha ett övergripande och sammanhållande nationellt ansvar för veteransfrågor, ta fram en nationell handlingsplan för veteransfrågor, arbeta strategiskt med styrning av myndighetsövergripande veteransfrågor, ansvara för nationell kunskapsuppbyggnad och erfarenhets-spridning i veteransfrågor, administrera en samlad officiell veteranstatistik, vara rådgivande i veteransfrågor och samordna verksamheten mellan berörda myndigheter, kommuner, landsting och frivilliga organisationer, särskilt veteran- och anhörigorganisationer. Inom ramen för enhetens ansvar bör också ligga att svara för att lämna hjälp eller vägledning till myndigheter och till enskilda veteransoldater i fall där veteranen skadats särskilt svårt eller det annars finns behov av särskild kompetens i veteransfrågor.

16.16 En ny lag med bestämmelser för myndigheternas civila personal i internationella insatser

Utredningen föreslår att en ny lag om civil personal vid internationella insatser, m.m. införs. I lagen finns bestämmelser som i allt väsentligt motsvarar vad som i dag gäller enligt lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser i frågor som avser arbetsmiljö, information, stöd och uppföljning. Genom den föreslagna lagen tillförsäkras även civila statligt anställda ett ökat stöd och skydd i samband med tjänstgöring i internationella insatser eller verksamhet av farlig eller påfrestande karaktär. Genom lagstiftningen införs en samlad och utvecklad veteranpolitik som omfattar alla veteraner, såväl civila som militära.

17 En nationell veteranmyndighet

Utredningens förslag:

- En nationell veteranmyndighet inrättas med ansvar för att stärka och utveckla veteransfrågorna.

Den nationella veteranmyndigheten ska

- ha ett övergripande och sammanhållande nationellt ansvar för veteranfrågor
- ta fram en nationell handlingsplan för veteranfrågor
- arbeta strategiskt med styrning av myndighetsövergripande veteranfrågor
- ansvara för nationell kunskapsuppbyggnad och erfarenhets-spridning i veteranfrågor
- vara rådgivande i veteranfrågor
- samordna verksamheten i veteranfrågor mellan berörda myndigheter, kommuner, landsting och frivilliga organisationer, särskilt veteran- och anhängigorganisationer
- ge råd och vägledning i ärenden med skadade veteraner som kräver särskild medicinsk och annan kompetens på veteranområdet
- administrera en samlad officiell veteranstatistik
- Nationella veteranmyndigheten bör bildas och påbörja sin verksamhet den 1 januari 2016.

17.1 Inledning

Veteranutredningen har i uppdrag att utarbeta förslag till hur det framtida veteranpolitiska arbetet ska utformas och bedrivas. Utredningens uppdrag ska ses som ett led i regeringens alltmer intensifierade arbete med att identifiera olika nyckelområden och brister som bör tillgodoses i arbetet med att stödja veteraner och deras anhöriga.

17.2 Utgångspunkter

Regeringen betonar i direktiven att veteranpolitiken angår alla människor i samhället. Därmed berörs också olika samhällsstrukturer och ett stort antal organisationer. Stödet till veteraner före, under och efter internationella insatser eller verksamheter ska präglas av en helhetssyn från samhällets sida. Den enskilde, som har deltagit i den internationella verksamheten som en representant för Sverige, ska känna att det finns en helhetssyn i omhändertagandet och att olika instanser samverkar på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

Som regeringen anger i direktiven till utredningen saknas emellertid i dag en övergripande och samlad syn på i vilken utsträckning och på vilket sätt staten, den utsändes arbetsgivare, kommunerna, landstingen, den ideella sektorn och andra kan och bör samverka inom en utvecklad veteranpolitik, varför synsättet med olika instansers engagemang i veteranfrågorna bör fördjupas ytterligare.

Utredningen har tidigare kunnat konstatera att en orsak till bristen på helhetssyn, och därigenom även ett engagemang i veteranfrågorna, är en i många stycken grundläggande brist på kunskap om Sveriges internationella engagemang i fredsfrämjande internationella insatser eller annan internationell verksamhet till stöd för behövande och lidande människor runt om i världen. Kopplat till denna brist på kunskap finns även brist på kunskap om de risker och påfrestningar som de kvinnor och män, många gånger med uppenbar risk för eget liv och hälsa, frivilligt utsätter sig för när de genomför internationella insatser eller verksamhet. En motsvarande brist på kunskap gäller också situationen för anhöriga, särskilt barnen, till de kvinnor och män som tjänstgör i internationella insatser eller verksamheter.

Kunskapen om utvecklingen av de svenska veteranernas hälso- tillstånd och sociala livssituation efter tjänstgöringen är också brist-

fällig, även om några vetenskapliga undersökningar indikerar att flertalet veteraner inte påverkats negativt av tjänstgöringen, utan många veteraner har i stället berikats och fått en personlig utveckling och erfarenhet av tjänstgöringen.

Utredningen gör bedömningen att bristen på samlad kunskap i samhället om bakgrunden och motiven för Sveriges internationella engagemang i form av internationella insatser och verksamhet och särskilt bristen på kunskap om veteranpolitiken och situationen för veteranerna och deras anhöriga bidrar till avsaknaden av en helhetsyn i genomförandet av veteranpolitiken. Kunskapsbristen medför därigenom även en rad negativa följder för den enskilde veteranen och dennes anhöriga. Bristen på helhetsyn och kunskap om veteranpolitiken bland de berörda aktörerna försvårar också för samhället som helhet att från ett samhällsekonomiskt perspektiv planera för stöd och uppföljning av veteranerna och därigenom även fördela tillräckliga resurser till veteranområdet.

Utredningen anser därför att åtgärder måste vidtas för att komma tillrätta med den angivna kunskapsbristen. Eftersom frågan om kunskapsuppbyggnad och kunskapspridning rör hela samhället och alla berörda aktörer, också svenska folket i allmänhet, bör samordningen och ansvaret för kunskapsuppbyggnad och kunskapspridning finnas i en nationell samordningsfunktion i form av en nationell veteranorganisation.

Kopplat till verksamhet som rör kunskapsuppbyggnad och kunskapspridning är behovet av forskning på veteranområdet. Forskning på veteranområdet bedrivs i dag såväl internationellt som nationellt. Av de två vetenskapliga litteraturöversikterna som gjorts på uppdrag av utredningen framkommer ett ökat behov av forskning på veteranområdet. Även om Försvarsmakten i dag ger forskningsuppdrag på veteranområdet saknas en helhetsyn i form av en tydlig bild av det samlade nationella behovet av forskning samt prioritering och samordning av forskningsinsatser på veteranområdet. Utredningen anser att även samordningen av veteranforskningen bör finnas i en nationell veteranorganisation.

Utredningen föreslår vidare att anställningsmyndigheten ska föra officiell veteranstatistik. För att säkerställa en samlad och tillförlitlig nationell svensk veteranstatistik bör sammanställningen av den samlade nationella veteranstatistiken ske på nationell central nivå av den föreslagna nationella veteranorganisationen.

Utredningen har tidigare funnit att det även föreligger brister i samverkan inom och mellan olika aktörer på veteranområdet, vilket

har sin grund i bristen på kunskap om bland annat veteranernas i vissa fall komplexa sjukdomsbild och livssituation. Bristerna återfinns från den politiska nivån till ansvariga myndigheter, lands-ting, kommuner och andra aktörer. Bristen på samverkan påverkar negativt den skadade veteranens möjligheter till stöd, uppföljning och rehabilitering. Det innebär även risk för att staten inte lever upp till målsättningen med veteranpolitiken, dvs. att ge veteranen och dennes anhöriga det stöd, vård och omsorg som dessa behöver och är berättigade till. Även från ett samlat samhällsekonomiskt perspektiv leder angivna brister till negativa följder i form av risk för förlängd tid för vård- och omsorg och förlängd frånvaro från arbetsmarknaden samt i förlängningen även ökade samhällsekonomiska kostnader.

17.3 Överväganden

Inledningsvis bör framhållas att det är varje myndighetslednings ansvar att pröva och bedöma om verksamhet – som inte regleras genom lag eller förordning – ska skötas i egen regi, i samverkan eller genomförs på annat sätt, t.ex. i form av entreprenad. Utgångspunkterna är myndighetsförordningens (2007:515) bestämmelser om att myndighetens ledning ska se till att verksamheten bedrivs effektivt. Av myndighetsförordningen framgår också att myndigheten ska verka för att myndigheten genom samarbete med andra myndigheter och med andra tar till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.

Utredningen har mot den bakgrunden övervägt om de brister i genomförandet av veteranpolitiken som hittills noterats, bland annat vad gäller kunskapsuppbyggnad och kunskapsspridning samt uppföljning, vård och omsorg av skadade veteraner, kan åtgärdas främst genom en ökad samverkan mellan berörda parter. Utredningen gör dock bedömningen att enbart förstärkt och utvecklad samverkan mellan berörda aktörer inte är tillräckligt för att uppnå målen för veteranpolitiken.

Som utredningen konstaterat finns ett uttalat behov av att stärka och utveckla veteranfrågorna. Detta bör – enligt utredningens mening – ske genom att en nationell veteransamordning inrättas för veteranfrågor. Som tidigare angetts finns också i många andra länder en nationell veteransamordning i form av nationell veteranorganisation eller veteranmyndighet. Dessa enheter har vanligen till uppgift att

följa utvecklingen på veteranområdet, utgöra kompetensbärare och svara för kunskapsuppbyggnad och veteranstatistik på veteranområdet. I många länder ges även genom den nationella veteranenhetens försorg medicinsk vård och socialt stöd till skadade veteraner och deras anhöriga. I till exempel Kanada, Nederländerna och Tyskland finns även en veteranombudsman till stöd för veteranfrågor.

17.3.1 Krav på en nationell veteranorganisation

Genom utredningsarbetet har ett antal brister i genomförandet av veteransoldatpolitiken identifierats. Utredningen lämnar ett antal förslag för att åtgärda bristerna och andra förslag i syfte att åstadkomma en samlad och utvecklad veteranpolitik. Enligt utredningens mening innebär lämnade förslag nya förutsättningar och krav på ett mer strukturerat arbetssätt när en samlad och utvecklad veteranpolitik ska genomföras. Enligt utredningens bedömning krävs en permanent nationell struktur och organisation om insatser och åtgärder inom området ska ha avsedd effekt.

17.3.2 Uppgifter, m.m.

Mot bakgrund av förslagen på åtgärder för att motverka angivna brister och strävan att åstadkomma en samlad och utvecklad veteranpolitik som präglas av en helhetssyn och berör alla i samhället föreslår utredningen att en övergripande nationell veteransamordning ska ges följande uppgifter:

- ha ett övergripande och sammanhållande nationellt ansvar för veteranfrågor,
- ta fram en nationell handlingsplan för veteranfrågor,
- arbeta strategiskt med styrning av myndighetsövergripande veteranfrågor,
- ansvara för nationell kunskapsuppbyggnad och erfarenhetsspridning i veteranfrågor,
- vara rådgivande i veteranfrågor
- samordna verksamheten i veteranfrågor mellan berörda myndigheter, kommuner, landsting och frivilliga organisationer, särskilt veteran- och anhörigorganisationer

- administrera en samlad officiell veteranstatistik,
- ge råd och vägledning i ärenden med skadade veteraner som kräver särskild medicinsk och annan kompetens på veteranområdet

I den nationella veteranverksamheten bör som ovan anges finnas en särskild enhet som kan lämna råd och stöd till anställningsmyndigheterna i särskilt komplexa medicinska fall som ställer särskilda krav på kompetens och samordning mellan berörda aktörer. Det är dock inte meningen att tillgången till den särskilda kompetensen och stödet hos den nationella veteransamordningen ska frånta anställningsmyndigheten det sedvanliga arbetsgivaransvaret enligt socialförsäkringslagstiftningen eller att ge det stöd eller uppföljningsansvar som följer av den föreslagna veteranlagstiftningen. Anställningsmyndigheten ska dock när det föreligger ett särskilt komplicerat fall med en skadad veteran kunna vända sig till och få stöd av den särskilda medicinska kompetens för veteranfrågor som utredningen föreslår ska finnas vid den nationella veteransamordningen. I enheten ska finnas tillgång till läkare med specialistkompetens inom de olika medicinska specialistområden som berörs av den särskilda veteranproblematiken, psykolog, kurator, m.m.

Den föreslagna verksamheten med att lämna råd och stöd ska bedrivas på uppdrag av anställningsmyndigheterna och vara avgiftsfinansierad, dvs. anställningsmyndigheten ska ersätta veteranenheten för kostnader med anledning av den kompetens och stöd som lämnas i särskilt svåra fall.

Utredningen förutsätter att anställningsmyndigheten inom ramen för det föreslagna uppföljningsansvaret som varje anställningsmyndighet kommer att ha organiserar verksamheten så att skadade veteraner tidigt upptäcks och tidigt tar råd och stöd av den särskilda enheten vid den nationella veteranmyndigheten.

Utredningen föreslår att enheten på motsvarande sätt även ska kunna ge råd och stöd till andra arbetsgivare och andra aktörer som har behov av råd och stöd i frågor som gäller skadad personal i internationella insatser eller verksamhet och där enhetens särskilda kompetens på veteranområdet kan nyttjas.

Utredningen vill samtidigt framhålla att syftet med verksamheten inte är att ersätta det ordinarie uppföljningsansvaret som anställningsmyndigheten ska ha eller att ersätta den reguljära hälso- och sjukvårdsverksamheten som organiseras och bedrivs av sjukvårdshuvudmännen, utan utgör ett stödjande komplement till denna

verksamhet för att säkerställa att en skadad veteran får den vård och omsorg som riksdagen och regeringen uttalat att en skadad veteran ska erhålla.

I den särskilda enheten bör även finnas en funktion dit veteraner och deras anhöriga kan vända sig till för rådgivning och vägledning när det föreligger särskilda skäl för detta. Utgångspunkten är att anställningsmyndigheten eller andra berörda aktörer inom ramen för respektive ansvarsområde ska lämna råd och vägleda den enskilde veteranen eller dennes anhöriga så att de får det stöd och den omsorg som de kan ha behov av. Det kan emellertid inte uteslutas att den enskilde veteranen eller dennes anhöriga i vissa särskilda fall upplever att de inte får det stöd, vård och omsorg som de anser sig vara berättigade till. När en sådan situation uppstår bör det finnas en instans som den enskilde veteranen kan vända sig till för att få råd och vägledning i den aktuella situationen. Denna instans och funktion bör vara organisatoriskt åtskild från veteranmyndighetens övriga enheter för att den enskilde veteranen eller dennes anhöriga ska kunna känna fullt förtroende för och tillit till att lämnade uppgifter och synpunkter får en allsidig och objektiv belysning. När det finns skäl att beakta veteranens eller den anhöriges synpunkter bör veteranmyndigheten kontakta den berörda anställningsmyndigheten eller annan berörd aktör och inom ramen för det samverkansansvar som varje myndighet har försöka åstadkomma en lösning på den uppkomna situationen.

Utredningen bedömer att den nu föreslagna organisatoriska formen först bör prövas innan några ytterligare överväganden görs om ett eventuellt behov av att inrätta en veteranombudsman på motsvarande sätt som finns i Kanada.

Utredningen föreslår också att veteranmyndigheten och anställningsmyndigheterna överväger möjligheten till växeltjänstgöring för olika personalkategorier i syfte att öka insikten om och förståelsen för respektive verksamheter samt bidra med särskild kompetens till den andra verksamheten. Motsvarande möjligheter har under lång tid bland annat funnits på försvarsområdet med goda erfarenheter som följd.

17.3.3 En nationell veteranmyndighet bör inrättas

Utredningen har övervägt olika former av organisatorisk struktur för den nationella veteranorganisationen/samordningen.

Utredningen har övervägt om verksamheten bör bedrivas fristående från staten, t.ex. inom ramen för en frivillig organisation som arbetar med veteran- och anhörigfrågor.

För en sådan lösning talar att veteraner med problem upplever svårigheter med att närma sig anställningsmyndigheten eller andra offentliga aktörer för få hjälp med sina problem och att det redan i dag finns frivilliga veteran- och anhörigorganisationer som bedriver stödjande verksamhet.

Mot en sådan lösning talar att de åtgärder som utredningen föreslår för att komma till rätta med identifierade brister i genomförandet av veteranpolitiken, och de förslag till åtgärder som ska bidra till en samlad och utvecklad veteranpolitik för alla veteraner, lämpligen bör genomföras av en myndighet. De uppgifter som utredningen föreslår ska ligga i den nationella veteranverksamheten bör därför utföras av en veteranmyndighet. Utgångspunkten för statlig verksamhet som i huvudsak är anslagsfinansierad är dessutom att verksamheten ska bedrivas i myndighetsform.

Utredningen ser, givet de begränsningar som följer av utredningens övriga förslag, två tänkbara alternativ för hur en nationell veteranmyndighet kan organiseras som myndighet:

- inom en annan myndighet
- som en egen myndighet

Argument för inordning i annan myndighet

De argument som utredningen anser talar för en inordning i en annan myndighet är följande:

- veteranmyndigheten kan dra nytta av värdmyndighetens resurser och kompetens
- kostnader för ledning blir mindre än om en egen myndighet bildas
- kontinuitet kan garanteras i verksamheten om veteranmyndigheten inrättas inom en myndighet där verksamheten redan etablerats, t.ex. i Försvarsmakten

En lösning med ”myndighet i myndigheten” motiveras generellt med att den aktuella verksamheten kan dra nytta av värdmyndighetens resurser, såsom verksamhetsstöd, specialkompetens eller beslutsunderlag (till exempel registeruppgifter). Det gäller både i den löpande driften och i utvecklingsarbete. Kostnaden för ledningsfunktionen är normalt också större för små myndigheter än för stora, relativt verksamhetens omfattning. Detta talar för att inrätta veteranmyndigheten inom en värdmyndighet, då overheadkostnaden för ledningsfunktionen kan begränsas. Att inrätta verksamheten inom en värdmyndighet kan således vara ett sätt att hantera verksamhetens sårbarhet, samtidigt som administrativa kostnader hålls nere.

Argument för en egen myndighet

De argument som utredningen anser talar för en egen myndighet är följande:

- veteranernas behov samt veteranpolitikens genomförande och utveckling utgör kärnverksamheten och kommer därför i första hand för veteranmyndigheten
- veteranmyndighetens verksamhet renodlas och regeringens möjligheter till en tydlig och långsiktigt hållbar styrning av verksamheten förbättras
- risken för rollkonflikter minskar
- veteranernas och övriga aktörers förtroende för veteranmyndigheten stärks, bland annat genom ökad transparens i verksamhet

Ett argument för att bilda en ny egen myndighet är således att veteranmyndighetens verksamhet blir kärnverksamhet i den nya organisationen. Veteranmyndighetens ledning kan då även fokusera helt på att utveckla veteranpolitiken och utveckla en högkvalitativ och effektiv verksamhet till stöd för veteranerna och andra berörda. Veteranverksamheten behöver inte heller konkurrera med annan verksamhet om ledningens uppmärksamhet och engagemang.

Om veteranmyndigheten inrättas inom en annan myndighet finns enligt utredningen även en risk att det är svårt att hålla isär veteranmyndighetens verksamhet och ekonomi från den andra myndighetens. Att inrätta veteranmyndigheten som en egen självständig

myndighet skulle enligt utredningen dessutom öka transparensen i verksamheten, vilket ger förutsättning för ett högre förtroende för veteranmyndigheten bland veteraner och anhöriga, men även bland andra berörda aktörer.

Att veteranfrågorna blir myndighetens kärnverksamhet har positiva effekter ur ett verksamhetsperspektiv. Att verksamheten blir till kärnverksamhet kan stärka den professionella identiteten hos de anställda och självbilden och kulturen inom myndigheten. Arbetsplatsen blir mer attraktiv och ökar dess status. Rekrytering av kvalificerade medarbetare underlättas.

Vidare kommer viss del av veteranmyndighetens verksamhet att utgöras av uppdrag från andra myndigheter och aktörer. Det innebär att kraven på myndighetens ledning i viss mån kan avvika från konventionella krav på ledning av offentlig verksamhet. Att skapa en egen myndighet för den föreslagna veteranverksamheten ger enligt utredningen bäst förutsättningar att skapa en kultur i hela organisationen, från ledningsnivå till medarbetarnivå, som fullt ut har veteranernas och deras anhörigas bästa för ögonen.

Utredningen anser därför att en nationell veteranmyndighet redan från början bör vara organisatoriskt skilt från de anställningsmyndigheter som myndigheten ska kunna ge råd och stöd till. Syftet är att renodla veteranmyndighetens respektive anställningsmyndigheternas verksamheter, förbättra möjligheterna till en tydlig och långsiktigt hållbar styrning av verksamheten samt undvika att det uppstår rollkonflikter i myndighetsledningen och den övriga verksamheten.

Utredningen anser därför att syftena med organisatoriskt oberoende bäst uppnås genom att bilda en ny självständig myndighet för de uppgifter som utredningen föreslår.

Sammantaget är det således utredningens bedömning att de uppgifter som utredningen föreslår ska utföras av en nationell instans bäst löses av en nationell veteranmyndighet som dessutom ska vara en egen myndighet. De skäl som sammantaget väger tyngst är enligt utredningen att veteranernas och de anhörigas förtroende för veteranmyndigheten stärks av att myndigheten inte kopplas samman med en annan myndighets kärnverksamhet och att ledningen av veteranmyndigheten stärks om myndighetens högsta ledning har verksamheten som kärnverksamhet.

17.3.4 Ledningsform

Förvaltningsmyndigheter under regeringen ska som regel ledas av antingen en myndighetschef, en styrelse eller en nämnd, vilket framgår av myndighetsförordningen.

I en enrådighetsmyndighet är det myndighetschefen som ansvarar för verksamheten inför regeringen. Enrådighetsmyndighet väljs i de fall det finns behov av en mer direkt styrning av myndigheten och där politiska beslut måste genomföras utan fördröjning.

I en styrelsemyndighet är det styrelsen som ansvarar inför regeringen för verksamheten. Myndighetschefen ansvarar inför styrelsen för den löpande verksamheten enligt de direktiv och riktlinjer som styrelsen utfärdar. Styrelseformen är lämplig när regeringen har behov av att ge myndigheten stor frihet, att ansvarsområdet är av tvärssektoriell och komplex karaktär eller när verksamheten bedrivs under affärsliknande förhållanden.

En nämnd består av ett antal ledamöter, och ansvarar inför regeringen för verksamheten. Nämndformen förekommer för myndigheter med väl avgränsade frågor och ofta är uppgifterna reglerade i lag. Organisationens ringa storlek framhålls ofta som kännetecknande för nämndmyndigheter.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att veteranmyndigheten ska vara en styrelsemyndighet. Skälet är främst att myndigheten får en central roll för veteranpolitikens genomförande, att veteranfrågorna är av tvärssektoriell och komplex karaktär samt veteranmyndighetens roll i statsförvaltningens administration. Verksamheten kommer också att bedrivas i form av uppdrag från anställningsmyndigheterna, vilket talar för styrelseformen. Utredningen vill också framhålla att styrelseformen ger utrymme för att berörda aktörer kan bli representerade i ledningen av veteranmyndigheten. Det är enligt utredningen viktigt mot bakgrund av de frågor som myndigheten kommer att hantera.

Styrelsens ansvar och sammansättning

Eftersom veteranmyndigheten enligt utredningens förslag ska utgöra en egen myndighet behöver en myndighetsledning skapas. Utredningens förslag är att myndigheten ska vara en styrelsemyndighet.

Styrelsen ska enligt myndighetsförordningen (2007:515) besluta en arbetsordning, ange föreskrifter om myndighetens organisation och inre ledning, besluta en verksamhetsplan, säkerställa att det finns en intern styrning och kontroll och avgöra andra ärenden av principiell karaktär.

Styrelsen består av det antal ledamöter som regeringen bestämmer. Utredningen föreslår att styrelsen ska bestå av fem ledamöter. Förslaget motiveras med att ledningen inte bör vara större än nödvändigt. Om erfarenheten senare visar att styrelsen bör vara större är det emellertid en fördel om instruktionen medger detta. Utredningen föreslår därför att instruktionen ska stadga att styrelsen högst ska bestå av sju ledamöter.

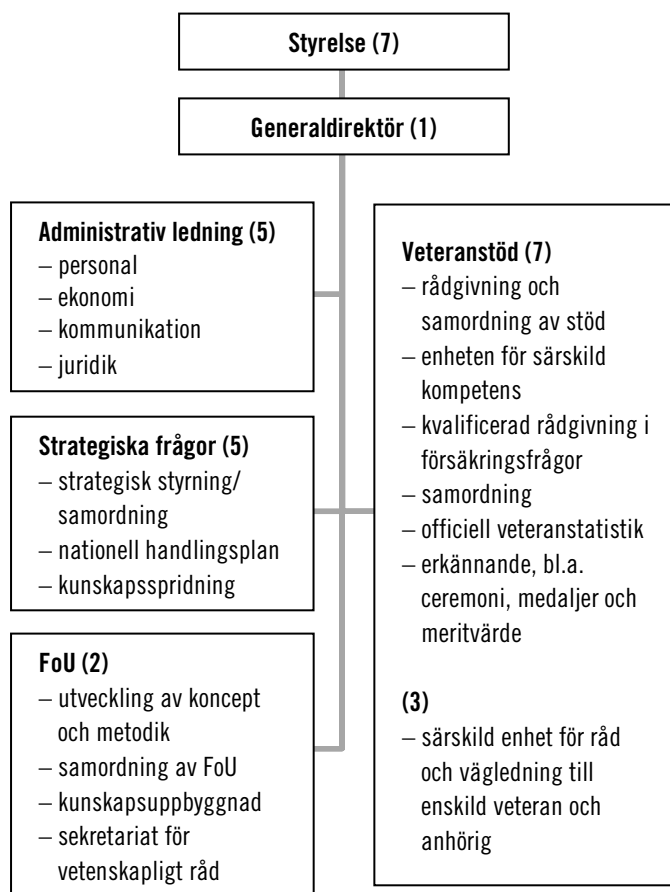
Styrelsen bör bestå av en kombination av ledamöter med erfarenhet av den offentliga sektorn och ledamöter med bred erfarenhet av veteran- och personalfrågor och ledamöter med medicinsk sakkunskap.

Styrelsen bör vara sammansatt så att den kan driva frågor som har betydelse för genomförandet och utvecklingen av veteranpolitiken. Det innebär enligt utredningen att även företrädare för anställningsmyndigheterna samt veteran- och anhörigorganisationerna bör ingå i styrelsen. Därigenom kan de kunskaper och kompetenser som finns inom dessa myndigheter och organisationer komma verksamheten vid den nationella veteranmyndigheten till godo. Även samverkan mellan veteranmyndigheten och berörda anställningsmyndigheter och organisationer underlättas, bland annat får anställningsmyndigheterna en naturlig insyn i veteranmyndighetens verksamhet, vilket bör bidra till att verksamheten kan ses som ett naturligt komplement till anställningsmyndigheternas egna verksamheter med veteranfrågorna. Övriga berörda aktörers intressen bör tillgodoses genom olika typer av samverkansforum, där alla olika berörda intressenter bör beredas möjlighet att delta.

17.3.5 Organisation m.m.

Utredningen lämnar nedan ett förslag på hur den nya nationella veteranmyndigheten kan organiseras och bemannas.

Figur 17.1 Förslag till organisation och bemanning av Nationella veteranmyndigheten



17.3.6 Myndighetens namn

Utredningen föreslår att den nya nationella veteranmyndigheten får namnet *Nationella veteranmyndigheten*. Som framgår av förslagen i betänkandet så kommer den nya nationella veteranmyndigheten företrädesvis att – utöver vissa strategiska uppgifter på veteranområdet

– få samordnings- och samverkansuppgifter på nationell nivå, dvs. att arbeta med samordning och samverkan mellan olika anställningsmyndigheter samt mellan dessa myndigheter och andra berörda aktörer på veteranområdet. Myndigheten får även i uppgift att svara för nationell kunskapsuppbyggnad och kunskapsspridning på veteranområdet. Veteranmyndigheten ska även vara en nationell resurs för råd och vägledning som avser mer komplexa ärenden med skadade veteraner. Eftersom de frågor, som veteranmyndigheten kommer att ansvara för, kännetecknas av att de har särskild betydelse för veteranerna och deras anhöriga är det motiverat att sätta begreppet veteran i fokus. I detta sammanhang är det dock viktigt att framhålla att till följd av veteranpolitikens sektorsövergripande karaktär kommer även fortsättningsvis flera andra myndigheter att hantera frågor som rör veteraner.

17.3.7 Finansiering

Utredningen föreslår att den nya veteranmyndigheten med hänsyn till att flera av uppgifterna är av strategisk och myndighetsöverskridande karaktär i huvudsak blir anslagsfinansierad. Myndighetens verksamhet kommer att då finansieras på motsvarande sätt som gäller för anställningsmyndigheternas verksamhet på personal- och veteranområdet. En sådan finansiering ger även ekonomisk stabilitet åt den nya myndighetens verksamhet över tiden. Finansieringens omfattning får dock anpassas utifrån de förändringar i verksamhet och ansvar som kan bli följden av att verksamheten utvecklas över tiden.

Den nya nationella veteranmyndighetens verksamhet kommer i allt väsentligt att gälla frågor på veteranområdet som har anknytning till statens verksamhet med fredsfrämjande och humanitära insatser. Viss del av denna verksamhet finansieras i och för sig även över utvecklings- och biståndsanslaget.

Utredningen anser att på motsvarande sätt som i allt väsentligt redan i dag gäller för finansiering av personalen i fredsfrämjande och humanitära internationella insatser och verksamheter bör även kostnaden för föreslagna åtgärder på det veteranpolitiska området i huvudsak finansieras genom samma anslag, dvs. huvuddelen av kostnaderna bör finansieras genom anslaget 1:2 inom utgiftsområde 6, eftersom huvuddelen av veteranerna återfinns inom Försvarsmaktens verksamhet. Det bör dock även övervägas om anslag som i dag finan-

sierar övriga anställningsmyndigheters internationella insatser och verksamheter till del ska omfördelas till finansiering av den föreslagna veteranmyndigheten.

Utredningen föreslår vidare att uppdragsverksamheten med att lämna råd och vägledning till anställningsmyndigheterna och, vid behov, även andra berörda aktörer i komplexa ärenden med svårt skadade veteraner ska avgiftsfinansieras. Därigenom uppnås full kostadstäckning i dessa ärenden. Avgiftsfinansieringen omfattar den uppdragsverksamhet inom det särskilda kompetensområde som myndighetens enhet för dessa ärenden ska besitta.

Beräkning av kostnader

I detta avsnitt avhandlas budgetära konsekvenser för myndighetens uppstart, löpande verksamhetskostnader och investeringar, med hänsyn taget till att rådgivnings- och stödverksamheten på sikt ska uppnå full kostnadstäckningen och täckas av avgifter.

Utredningen bedömer att budgetära konsekvenser för inrättandet av en nationell veteranmyndighet framför allt rör

- uppstartskostnader,
- investeringar
- löpande verksamhetskostnader

Kostnader som ska finansieras av anslag

I de följande avsnitten anges beräknade kostnader för veteranmyndighetens uppstart, investeringar och löpande verksamhet.

Uppstarts- och investeringskostnader

De uppstarts- och investeringskostnader för veteranmyndigheten som behöver täckas av anslag är beräknade till att uppgå till mellan 2 och 3 miljoner kronor.

Avgiftsfinansiering av uppstartskostnaderna för rådgivnings- och stödverksamheten kan föranleda anställningsmyndigheter att vänta med att lämna uppdrag för att kunna undgå uppstartskostnaderna för veteranmyndigheten. Anställningsmyndigheterna riskerar

då att öka de sammanlagda samhällsekonomiska kostnaderna i form av ökade vård- och omsorgskostnader om skadade veteraner inte i tid får adekvat behandling, vård och omsorg för sina skador. Det måste enligt utredningen vara tydligt för anställningsmyndigheterna att det är de offentliga vårdaktörerna som står risken för ökade kostnader i dessa fall. Utredningen vill framhålla att den samlade samhällsekonomiska nyttan är uppenbar om skadade veteraner tidigt får behandling för sina fysiska och psykiska besvär samtidigt som den enskilde veteranens och dennes anhörigas lidande kan minimeras.

Kostnader för löpande verksamhet

Utredningen beräknar att veteranmyndighetens kostnad för den löpande verksamheten under första verksamhetsåret uppgår till ca 25 miljoner kronor. Beräkningen bygger på beräknade kostnader på antagen verksamhetsvolym, bland annat 20 årsarbetskrafter. Kostnaden är beräknad på den genomsnittliga kostnaden för en årsarbetskraft, som inklusive gemensamma kostnader, beräknas uppgå till ca 1,2 miljoner per årsarbetskraft.

17.3.8 Lokalisering, m.m.

Inom staten samlokaliseras många myndigheter av bl.a. effektivitets-skäl, vilket ger myndigheterna möjligheter att gemensamt nyttja olika stödfunktioner. Det kan även finnas verksamhetsmässiga beröringspunkter som motiverar samlokalisering av myndigheter.

Utredningen anser att den nya föreslagna veteranmyndigheten bör samlokaliseras med en värdmyndighet för att bl.a. kunna nyttja befintlig struktur och minska uppstarts- och investeringskostnader och kunna nyttja gemensamma stödfunktioner för att få lägre löpande kostnader för verksamheten.

Utredningen har tidigare angett skäl för att den nationella veteranmyndigheten inte bör inordnas i en annan myndighet och menar att samma skäl även gör sig gällande när frågan om lokalisering till värdmyndighet övervägs. Utredningen anser därför att veteranmyndigheten inte bör samlokaliseras med någon av de större anställningsmyndigheterna, eftersom det finns risk för att bilden av veteranmyndighetens oberoende kan ifrågasättas. Utredningen gör vidare bedömningen att veteranmyndigheten bör lokaliseras till

Stockholmsområdet med hänsyn till kraven på samverkan med många olika aktörer i samhället och där flertalet redan är lokaliserade.

Utredningen har under utredningsarbetets gång informerats om att Totalförsvarets forskningsinstitut, som är lokaliserat bland annat i Kista, redan står som värmyndighet för två mindre myndigheter och har lång erfarenhet av denna verksamhet. Enligt utredningens bedömning kan det därför övervägas om lokaliseringen av den nya föreslagna veteranmyndigheten ska ske i anslutning till Totalförsvarets forskningsinstitut i Kista. Utredningen erfar att det i dag finns lediga lokaler och tillgång till angivna stödfunktioner, vilket kan medföra att den nya nationella veteranmyndigheten efter regeringens beslut kan påbörja uppstart av verksamheten. Ytterligare skäl för samlokalisering är att Totalförsvarets forskningsinstitut bedriver forsknings- och utredningsverksamhet på uppdrag av såväl försvarsmyndigheter som civila myndigheter, bland annat vad gäller frågor som rör Försvarsmaktens personalförsörjning, och därigenom även utgör en naturlig samverkanspartner till den nya veteranmyndigheten.

17.3.9 Plan för genomförande

Hanteringen av förslaget om att bilda en ny myndighet på veteranområdet som redovisas i betänkandet bör följa de sedvanliga rutinerna vid inrättandet av en ny myndighet. Detta innebär att utgångspunkten bör vara att betänkandet inledningsvis remitteras för att skapa ett så bra beslutsunderlag som möjligt.

Under 2014 bör en proposition tas fram med förslag på de lagändringar som krävs med anledning av förslaget. Propositionen bör överlämnas till riksdagen senast i mars 2015. Avsikten är att den nya myndigheten ska kunna inleda sin verksamhet redan den 1 januari 2016.

Utredningens förslag ställer krav på ett systematiskt och utvecklat förändringsarbete i anställningsmyndigheterna och där olika aspekter behöver beaktas. Mot denna bakgrund bör övervägas om en särskild utredare behöver tillkallas för att skapa goda förutsättningar som innebär att arbetet med de viktiga frågor som anställningsmyndigheterna ansvarar för kan fortgå utan avbrott.

Utredarens uppdrag bör omfatta att beakta alla de aspekter som har betydelse för bildandet av den nya nationella veteranmyndigheten. Som framgår av förslaget ska den nya nationella veteran-

myndigheten få vissa uppgifter av myndighetsöverskridande karaktär varför frågor som påverkar omfattningen av finansieringen hos den nya myndigheten bör analyseras närmare. Vidare bör utredaren bl.a. få i uppdrag att ta fram förslag till regleringsbrev för myndigheten.

Förslag angående anslagskonsekvenser med anledning av bildandet av den nya myndigheten bör finnas med i budgetpropositionen för 2016 för att myndigheten ska kunna inleda sin verksamhet den 1 januari 2016.

18 Ny lag om civil personal vid internationella insatser, m.m.

Utredningens förslag:

En ny lag med bestämmelser om civil personal vid internationella insatser och internationell verksamhet som är riskfylld eller av påfrestande karaktär införs. I den nya lagen anges vad som särskilt ska gälla för anställningsmyndighetens personal vid sådana insatser och verksamheter. I lagen finns bestämmelser om bland annat:

- arbetsmiljö
- uppföljningsansvar
- stödåtgärder
- stöd och ersättning till anhöriga
- stöd i vissa fall till internationellt och lokalt anställd personal

18.1 Inledning

Utredningen föreslår i detta betänkande att veteranperspektivet ska vidgas och även bör omfatta andra områden med internationell verksamhet, vilka innefattar risker eller påfrestningar för personalen. Även civil statligt anställd personal som tjänstgör eller har tjänstgjort i sådan verksamhet ska kunna betraktas som veteraner, och därmed vid behov kunna komma i åtnjutande av samhällets särskilda stödåtgärder. Utredningen har tidigare i betänkandet övervägt och lämnat förslag på olika åtgärder som bör genomföras inom ramen för en samlad och utvecklad veteranpolitik, bland annat att en veteranlag bör införas på motsvarande sätt som idag gäller för Försvarsmaktens personal i internationella militära insatser.

18.2 Utgångspunkter

Utredningen har i kapitel 2 redogjort för hur utredningen tolkar uppdraget när det gäller den principiella frågan om vilka personal-kategorier som i detta skede bör omfattas av en utvecklad veteranlagstiftning. Som tidigare angetts tolkar utredningen uppdraget som att det endast innefattar frågan om sådan personal som är *anställd* i svenska myndigheter och genomför insatser eller verksamhet som bör omfattas av veteranlagstiftningen. En utgångspunkt är då att alla statligt anställda som deltar, såväl civila som militära, i internationella insatser eller motsvarande verksamheter bör omfattas av samma förstärkta socialrättsliga lagstiftning. Det innebär att all statligt anställd personal omfattas av veteranpolitiken och veteranlagstiftningen vad avser stöd, uppföljning och rehabilitering när behov föreligger. Motsvarande stöd ska också ges till de anhöriga till de anställda, särskilt barnen.

18.3 En ny lag med bestämmelser för civil personal vid internationella insatser, m.m.

Utredningen föreslår att en ny lag med bestämmelser om civil personal vid internationella insatser införs. I lagen finns bestämmelser som i stora delar motsvarar vad som i dag gäller enligt lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser. Genom den föreslagna lagen tillförsäkras även civila statligt anställda ett ökat stöd och skydd i samband med tjänstgöring vid internationella insatser eller verksamhet som är riskfylld eller av påfrestande karaktär. Genom lagstiftningen införs också samlad och utvecklad veteranpolitik som omfattar alla veteraner, såväl civila som militära.

18.4 Lagens tillämpningsområde

Utredningen föreslår att den nya veteranlagen ska tillämpas på anställda i en myndighet vid tjänstgöring vid en internationell insats. Sådan myndighet benämns i lagen för anställningsmyndighet. I lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser anges närmare vad som avses med internationella militära insatser. Med internationell insats i nu föreslagna veteranlag avses motsvarande insatser som i den ovan nämnda lagen. Utöver denna

typ av insatser kan civil personal även delta i mer renodlade civila internationella insatser, t.ex. humanitära insatser eller bistånds- och utvecklingsinsatser.

Lagens bestämmelser ska även tillämpas på anställda i en myndighet vid tjänstgöring i internationell verksamhet som inte betraktas som en internationell insats i vedertagen mening men där tjänstgöringen äger rum under riskfyllda eller påfrestande förhållanden i verksamhetsområdet (internationell verksamhet). Sådan verksamhet kan t.ex. genomföras av den nationella stödstyrkan i samband med katastrof- och räddningsinsatser. Även enskilda som genomför verksamhet i olika länder under riksfyllda eller annars påfrestande förhållanden omfattas av denna bestämmelse. Det är anställningsmyndigheten som när en internationell tjänstgöring aktualiseras ska bedöma och avgöra om lagen ska vara tillämplig på tjänstgöringen. Avsikten är inte att all tjänstgöring utomlands ska omfattas av lagens tillämpningsområde. För att lagen ska vara tillämplig förutsätts att det föreligger sådana riskfyllda eller påfrestande förhållanden i verksamhetsområdet att det finns skäl att ge särskilt stöd och följa upp personalen efter tjänstgöringen. Utrikesdepartementets bedömningar och råd om olika länder och regioner kan ge stöd i bedömningen om riskfyllda och påfrestande förhållanden ska anses råda i verksamhetsområdet. Anställningsmyndigheten ska även pröva om lagen ska bli tillämplig om förhållandena i verksamhetsområdet förändras under tjänstgöringstiden.

I lagen bör även finnas bestämmelser som i vissa fall ger anställningsmyndigheten en möjlighet att ge stöd till en internationellt eller lokalt anställd person som skadas i tjänsten i insats- eller verksamhetsområdet (se avsnitt 18.9).

18.5 Arbetsmiljö

I 5 § lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser finns bestämmelser om i vad mån arbetsmiljölagen (1977:1160) ska tillämpas i ett insatsområde. Utredningen anser att motsvarande bestämmelser också ska gälla för anställningsmyndighetens verksamhet i en internationell insats eller verksamhet om inte anställnings- eller tjänstgöringsförhållandena hindrar det. Regeln innebär att vissa bestämmelserna om arbetsmiljöns beskaffenhet och om allmänna skyldigheter blir tillämpliga i insats- eller verksamhetsområdet.

18.6 Uppföljningsansvar

I 6 § lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser finns bestämmelser om den myndighetens uppföljningsansvar för personal som tjänstgör eller tjänstgjort i en internationell militär insats.

Utredningen förslår att anställningsmyndigheten ska ha motsvarande uppföljningsansvar för sin personal. Myndigheten ska utreda om personal som tjänstgjort i en internationell insats eller tjänstgjort i internationell verksamhet under riskfyllda eller påfrestande förhållanden har fått fysiska eller psykiska besvär till följd av tjänstgöringen i insatsområdet eller den internationella verksamheten. Utredning ska ha den form och den omfattning som motiveras av förhållandena under tjänstgöringen i insatsområdet eller den internationella verksamheten.

Uppföljningsansvaret ska även innefatta en personlig kontakt med den anställda, om detta inte kan anses uppenbart obehövt eller är omöjligt att genomföra. Det är viktigt att den enskildes önskemål i frågan om personlig kontakt respekteras och att myndigheten inom rimliga gränser försöker tillmötesgå den enskildes önskemål i detta avseende.

Anställningsmyndighetens särskilda uppföljningsansvar ska kvarstå under fem år efter det att tjänstgöringen i insatsområdet eller i den internationella verksamheten har avslutats.

I 7 § lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser finns bestämmelser om att myndigheten vid utredning ska bistå den enskilde med information och vägledning och att så ska ske även efter fem år efter tjänstgöringen avslutades. Myndigheten har därmed ett begränsat ansvar i detta avseende, även efter fem år.

Utredningen anser att motsvarande bestämmelser också bör gälla för anställningsmyndigheten. Den information och den vägledning som ska lämnas ska dock ha koppling till uppföljningsansvaret som sådant och är därmed avgränsat till frågor kopplade till tjänstgöringen i en internationell insats och verksamhet och därtill konstaterade besvär eller andra problem. Det kan bli fråga om att vidareförmedla sådan information som myndigheten har om försäkringsfrågor, uppgifter om kontaktvägar m.m.

18.7 Stödåtgärder

I 8 § lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser finns bestämmelser om att myndigheten ska stödja och bistå en anställd som fått fysiska eller psykiska besvär under tjänstgöringen i insatsområdet eller i en internationell verksamhet, eller under resa till eller från tjänstgöring i sådant område eller verksamhet. Detta ska ske i syfte att underlätta för drabbade att återgå till arbetslivet och, i vissa allvarliga fall, leva ett aktivt och självständigt liv. Stöd ska lämnas vid besvär såväl till följd av t.ex. en olyckshändelse som till följd av sjukdom. Ansvaret enligt denna bestämmelse omfattar såväl fysiska som psykiska besvär som den enskilde drabbats av till följd av sin tjänstgöring i den internationella insatsen. Av bestämmelsen följer att anställningsmyndigheten, när en anställd drabbats av sådana besvär, har att ta ställning till vilket stöd som kan lämnas av myndigheten.

Utredningen anser att även motsvarande bestämmelse ska införas i den föreslagna nya veteranlagstiftningen. Det innebär att anställningsmyndigheten har att i samråd med den enskilde, och i enlighet med vad som följer av andra bestämmelser, i samarbete med andra berörda myndigheter och organisationer utreda behovet av åtgärder för att kunna bidra till att stärka den enskildes möjligheter att återfå full arbetsförmåga eller att försörja sig genom förvärvsarbete. Bestämmelsen bör utformas och tillämpas på motsvarande sätt som enligt 8 § lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser.

Även bestämmelserna i 9–12 §§ samma lag bör få sin motsvarighet i den föreslagna nya veteranlagen.

18.8 Stöd och ersättning till anhöriga

I 16 § lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser finns bestämmelser som anger att myndigheten ska svara för stöd i form av information till anhöriga till anställda som tjänstgör i en internationell insats. Med anhörig avses i detta sammanhang en person som har en mycket nära social relation till den anställda som tjänstgör i en internationell insats. Av bestämmelsen följer att myndigheten har att beakta även anhörigas behov av stöd i sin verksamhet. En viktig aspekt i detta arbete är att anhöriga ges information i olika frågor som har anknytning till

insatsen och den närståendes tjänstgöring i denna, t.ex. vid allvarligare händelser i insatsområdet. Av bestämmelsen följer vidare att anställningsmyndigheten ska ha en sammanhållen planering för sitt arbete med anhöriga.

Utredningen föreslår att även motsvarande bestämmelse införs i den föreslagna nya veteranlagen.

I 17 § lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser finns bestämmelser om att myndigheten får lämna skäligt bidrag till kostnader för psykosocialt stöd till anhöriga även i andra situationer än de där den som tjänstgör i en internationell insats skadas så att sjukhusvård krävs eller förolyckas, om särskilda skäl finns. Med anhörig avses i detta sammanhang en person som har en mycket nära social relation till den skadade eller avlidne, eller när särskilda skäl anses föreligga, till den som tjänstgör i en internationell insats.

Utredningen föreslår att också denna bestämmelse får sin motsvarighet i den nya veteranlagen.

18.9 Internationellt och lokalt anställd personal

När det gäller personal som är internationellt eller lokalt anställda av anställningsmyndigheten kan utredningen konstatera att dessa personakategorier många gånger utsätts för ökade risker och påfrestningar med anledning av anställningsförhållandet med anställningsmyndigheten och tjänstgöringen i insats- eller verksamhetsområdet. Lokalt anställd personal har även omkommit i tjänsten till följd av våldsangrepp som riktats mot verksamheten. Utredningen anser att Sverige som nation har ett ansvar för att kunna bistå och hjälpa internationellt och lokalt anställd personal som skadas under tjänstgöringen i insats- eller verksamhetsområdet. Om sådan personal skadas under tjänstgöringen bör de kunna få visst stöd av anställningsmyndigheten.

Utredningen föreslår därför att även den som är internationellt eller lokalt anställd och som drabbas av fysiska eller psykiska besvär till följd av tjänstgöring i insats- eller verksamhetsområdet ska kunna få stöd av anställningsmyndigheten på motsvarande sätt som en anställd som har sin ordinarie hemvist i Sverige.

Bestämmelsen bör utformas så att anställningsmyndigheten får tillämpa motsvarande bestämmelse om stöd när en internationellt eller lokalt anställd person skadats under tjänstgöringen i insats –

eller verksamhetsområdet. Avsikten är att utredningen och åtgärderna ska anpassas till vad som är skäligt i det enskilda fallet, bland annat ska hänsyn tas till de lokala förutsättningarna och förhållandena när prövningen görs.

18.10 Övergångsbestämmelser

Utredningen föreslår att de nya bestämmelserna ska tillämpas även på anställda och tidigare anställda i anställningsmyndigheten som omfattas av lagens bestämmelser och som skadats i en internationell insats eller verksamhet före lagens ikraftträdande.

Ersättning för kostnader som uppkommit av annan anledning än den närståendes dödsfall eller skada som medfört sjukhusvård bör dock lämnas endast om kostnaderna uppkommit efter lagens ikraftträdande.

Vidare bör bestämmelserna som avser internationellt och lokalt anställd personal endast tillämpas om besvären eller skadan inträffat efter lagens ikraftträdande.

Övergångsbestämmelsen innebär en viss retroaktivitet, så till vida att även viss redan hemkommen personal kommer att behöva följas upp.

19 Författningskommentar

19.1 Förslag till lag (0000:00) om civil personal i internationella insatser, m.m.

Lagens tillämpningsområde

1 § Denna lag ska tillämpas på anställda i en myndighet vid tjänstgöring i en internationell insats. Sådan myndighet benämns i denna lag för anställningsmyndighet.

Denna lag ska tillämpas även på anställda i en myndighet vid tjänstgöring i internationell verksamhet som inte omfattas av första stycket om tjänstgöringen äger rum under riskfyllda eller påfrestande förhållanden i verksamhetsområdet (internationell verksamhet).

På den som är internationellt eller lokalt anställd av anställningsmyndigheten i en insats enligt första stycket eller verksamhet enligt andra stycket får endast 12–14 §§ tillämpas.

I lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser finns särskilda bestämmelser som gäller den myndighetens personal vid internationella militära insatser.

Paragrafen behandlas i avsnitt 18.4.

Paragrafen motsvarar i stora delar 1 § lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser.

Av *första stycket* följer att lagens bestämmelser ska tillämpas på anställda i anställningsmyndigheten vid tjänstgöring i en internationell insats. Bestämmelserna i lagen är alltså tillämpliga endast om myndigheten har ett arbetsgivaransvar för en enskild person som deltar eller har deltagit i en internationell insats.

Startpunkt för den aktuella tjänstgöringen för sådan personal följer av myndighetens beslut vid verkställighet av insats. För den personal som anställs särskilt i myndigheten för tjänstgöring i en internationell insats gäller motsvarande.

En befattningshavare omfattas av bestämmelserna under förutsättning att det föreligger ett anställningsförhållande mellan den

enskilde och myndigheten och att det är fråga om sådan tjänstgöring som faller inom ramen för lagstiftningen.

Med uttrycket *vid tjänstgöring i en internationell insats* avses sådan tjänstgöring som den anställde genomför för anställningsmyndighetens räkning i insatsområdet, dvs. all verksamhet som är direkt kopplad till genomförandet av den internationella insatsen. Det är verksamhetens art som är av betydelse. Till vilken enhet inom myndigheten den anställde organisatoriskt hör saknar i detta sammanhang betydelse. Av anställningsmyndigheten anställd personal som utför arbetsuppgifter i insatsområdet omfattas därmed av bestämmelsen.

Lagens bestämmelser kan även vara tillämpliga under tid då personalen genomför förberedelser och avslutande åtgärder samt genomgår kompletterande utbildning i Sverige eller utomlands. Detta är fallet om t.ex. en internationell samövning för en specifik insats under insatsliknande förhållanden genomförs.

Ett insatsområde utgörs av det geografiska område som följer av anställningsmyndighetens beslut om verkställighet av den internationella insatsen.

Med internationell insats avses sådan verksamhet som anställningsmyndigheten bedriver i ett insatsområde utomlands i syfte att avvärja risk för en väpnad konflikt, hejda en pågående väpnad konflikt, övervaka överenskommelser om fred och vapenstillestånd, eller skapa förutsättningar för varaktig fred och säkerhet genom humanitärt arbete eller humanitärt biståndsarbete.

Uppräkningen har i stora delar sin motsvarighet i lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser.

I paragrafens *andra stycke* anges att denna lag även ska tillämpas på anställda i en myndighet vid tjänstgöring i internationell verksamhet som inte omfattas av första stycket om tjänstgöringen äger rum under riskfyllda eller i övrigt påfrestande förhållanden.

Med internationell verksamhet avses sådan verksamhet som anställd vid anställningsmyndigheten deltar i på uppdrag av staten eller en internationell organisation. Verksamheten kan t.ex. avse humanitär bistånds- och utvecklingsverksamhet, verksamhet i samband med kris- och katastrofsituationer utomlands, m.m.

Med riskfyllda eller påfrestande förhållanden avses tjänstgöring i verksamhet som t.ex. innebär att personalen utsätts för inte obetydliga fysiska eller psykiska hälsorisker eller annars är av riskfylld eller påfrestande karaktär. Det innebär att sådan internationell verksamhet som anställningsmyndigheten normalt bedriver och som inte

kan anses vara så riskfylld eller påfrestande att det finns skäl att ge särskilt stöd och följa upp personalen inte omfattas av lagens tillämpningsområde.

Vägledning när riskfyllda eller påfrestande förhållanden kan anses råda i ett geografiskt område kan fås genom Utrikesdepartementets bedömning av bl.a. säkerhetssituationen i ett visst land eller viss region. Till kriser och katastrofer räknas bland annat krig, krigsliknande förhållanden eller andra oroligheter, naturkatastrofer och i vissa fall terroristattacker. Utrikesdepartementet avråder normalt från resor till sådana länder eller områden. Bedömning görs alltid i varje enskilt fall.

Utrikesdepartementets bedömningar kan dock inte anses uttömmande för när riskfyllda eller påfrestande förhållanden kan anses råda. Det är ytterst anställningsmyndigheten som måste göra den slutliga bedömningen när beslut tas om att sända personal för tjänstgöring i en internationell insats eller till en verksamhet i ett annat land eller region.

Anställningsmyndigheten ska när fråga uppkommer om tjänstgöring i en internationell insats eller verksamhet samtidigt fatta beslut om tjänstgöringen omfattas av lagens bestämmelser och ange insats- eller verksamhetsområdet.

Även i de fall förhållandena i tjänstgöringsområdet förändras till det sämre under pågående tjänstgöring ska anställningsmyndigheten pröva och fatta särskilt beslut om tjänstgöringen faller under lagens tillämpningsområde.

Av *tredje stycket* följer att anställningsmyndigheten får endast tillämpa 12–14 §§ på den som är internationellt eller lokalt anställd av anställningsmyndigheten i en insats enligt första stycket eller verksamhet enligt andra stycket. Med internationellt eller lokalt anställd avses en person som inte har hemvist i Sverige när anställningsavtalet ingås mellan anställningsmyndigheten och den enskilde och som inte heller har hemvist i landet när frågan om ev. tillämpning av lagens bestämmelser aktualiseras. På internationellt eller lokalt anställd som under eller efter anställningen får hemvist i Sverige ska lagens bestämmelser i övrigt vara tillämpliga.

Arbetsmiljö

2 § I fråga om anställningsmyndighetens arbetsmiljöansvar i en internationell insats ska följande bestämmelser i arbetsmiljölagen (1977:1160) tillämpas i insats- eller verksamhetsområdet, om inte anställnings- eller tjänstgöringsförhållandena hindrar detta:

- 2 kap. 1–8 §§,
- 3 kap. 1–4 §§, 7 g § första och andra styckena samt 12 §,
- 6 kap. 1–6 §§, 6 a § första stycket första och andra meningarna och andra stycket samt 8 och 9 §§.

Paragrafen behandlas i avsnitt 18.5.

Bestämmelsen har sin motsvarighet i 5 § lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser.

Av bestämmelsen följer i vad mån arbetsmiljölagen (1977:1160) ska tillämpas i ett insatsområde eller den internationella verksamheten, om inte anställnings- eller tjänstgöringsförhållandena hindrar det. Regeln innebär att vissa bestämmelserna om arbetsmiljöns beskaffenhet och om allmänna skyldigheter blir tillämpliga.

Arbetsmiljöåtgärderna måste dock anpassas till arbetets särskilda karaktär. Detta innebär inte att högre skaderisker än vid en arbetsplats i Sverige normalt ska accepteras. Avsteg från arbetsmiljölagens regler får göras om en tillämpning hindras av tjänstgöringsförhållandena. Varje avsteg måste dock framstå som motiverat med hänsyn till den rådande situationen.

Om den anställde t.ex. är sekonderad till en internationell organisation har organisationen det huvudsakliga arbetsmiljöansvaret för den personal som tjänstgör i insatsområdet. Anställningsmyndighetens arbetsmiljöansvar begränsas i dessa fall till förhållanden i arbetsmiljön som myndigheten kan påverka.

Särskilt uppföljningsansvar

3 § Anställningsmyndigheten ska utreda om personal som tjänstgjort i en internationell insats och som omfattas av denna lag har fått fysiska eller psykiska besvär till följd av tjänstgöringen i insats- eller verksamhetsområdet.

Utredningen enligt första stycket ska ha den form och den omfattning som motiveras av förhållandena under tjänstgöringen i insats- eller verksamhetsområdet. Utredningen ska innefatta personlig kontakt, om detta inte kan anses uppenbart obehövt eller inte kan genomföras.

Anställningsmyndighetens ansvar enligt första stycket kvarstår under fem år efter det att tjänstgöringen i insats- eller verksamhetsområdet avslutats.

Paragrafen behandlas i avsnitt 18.6.

Paragrafen har sin motsvarighet i 6 § lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser.

Av *första stycket* följer att myndigheten ska utreda om personal som tjänstgjort i en internationell insats eller tjänstgjort i internationell verksamhet under riskfyllda eller påfrestande förhållanden har fått fysiska eller psykiska besvär till följd av tjänstgöringen i insatsområdet eller den internationella verksamheten.

Av *andra stycket* följer att myndighetens utredning ska ha den form och den omfattning som motiveras av förhållandena under tjänstgöringen i insatsområdet eller den internationella verksamheten. Omständigheter som påverkar i vilken omfattning och på vilket sätt myndigheten har att agera kan t.ex. vara om insatsen eller den internationella verksamheten bedöms vara en insats med höga eller låga risker, arbets- och miljöförhållanden i det specifika insatsområdet eller om personalen har varit utsatt för våldsangrepp eller andra allvarliga händelser.

Uppföljningsansvaret ska innefatta en personlig kontakt med den anställde, om detta inte kan anses uppenbart obehövt eller är omöjligt att genomföra. Det är viktigt att den enskildes önskemål i frågan om personlig kontakt respekteras och att myndigheten inom rimliga gränser försöker tillmötesgå den enskildes önskemål i detta avseende. Anställningsmyndigheten kan erbjuda den enskilde att kontakten sker i form av t.ex. ett möte eller ett telefonsamtal. Myndigheten ska söka kontakt med den enskilde och ge denne möjlighet att framföra sina önskemål. Det är endast om det framstår som uppenbart obehövt med en personlig kontakt som detta bör underlåtas, t.ex. om den enskilde är anställd i myndigheten och har sådana arbetsförhållanden att syftet med en personlig kontakt kan tillgodoses på annat sätt. Exempel på situationer där det inte är möjligt med en personlig kontakt kan vara att det inte går att få kontakt med den tidigare anställde eller att denne uttryckligen har avböjt vidare kontakt med myndigheten.

Av *tredje stycket* följer att anställningsmyndighetens särskilda uppföljningsansvar enligt första och andra stycket kvarstår under fem år efter det att tjänstgöringen i insatsområdet eller i den internationella verksamheten har avslutats. Till följd av myndighetens uppföljningsansvar kan beslut riktade till enskilda komma att fattas i fråga om stödåtgärder enligt 5 och 6 §§.

4 § Anställningsmyndigheten ska vid utredning enligt 3 § bistå den enskilde med information och vägledning. Detta gäller även efter den tid som anges i 3 § tredje stycket.

Paragrafen behandlas i avsnitt 18.6.

Paragrafen har sin motsvarighet i 7 § lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser.

Av paragrafen följer att anställningsmyndigheten vid utredning enligt 3 § ska bistå den enskilde med information och vägledning och att så ska ske även efter den tid som anges i 3 § sista stycket. Myndigheten har därmed ett begränsat ansvar i detta avseende, även efter fem år.

Den information och den vägledning som ska lämnas ska ha koppling till uppföljningsansvaret som sådant och är därmed avgränsat till frågor kopplade till tjänstgöringen i en internationell insats och verksamhet och därtill konstaterade besvär eller andra problem. Det kan bli fråga om att vidareförmedla sådan information som myndigheten har om försäkringsfrågor, uppgifter om kontaktvägar m.m.

Stödåtgärder

5 § Om någon drabbas av fysiska eller psykiska besvär under tjänstgöring i insats- eller verksamhetsområdet eller vid resa till eller från sådan tjänstgöring ska anställningsmyndigheten i samråd med den skadade utreda behovet av och vid behov lämna stöd till den enskilde för att bidra till att stärka dennes möjlighet att

1. återfå full arbetsförmåga, eller
2. försörja sig genom förvärvsarbete.

Anställningsmyndigheten ska ge den enskilde lämplig arbetsträning inom ramen för myndighetens verksamhet, om det är möjligt.

Om besvären kan antas leda till bestående funktionshinder eller annars är av allvarlig art, ska myndigheten stödja och bistå den enskilde så att hans eller hennes möjlighet att leva ett aktivt och självständigt liv stärks.

Paragrafen behandlas i avsnitt 18.7.

Paragrafen har sin motsvarighet i 8 § lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser.

Av bestämmelsen följer att anställningsmyndigheten ska stödja och bistå en anställd som fått fysiska eller psykiska besvär under tjänstgöringen i insatsområdet eller i en internationell verksamhet, eller under resa till eller från tjänstgöring i sådant område eller verksamhet. Detta ska ske i syfte att underlätta för drabbade att återgå till arbetslivet och, i vissa allvarliga fall, leva ett aktivt och självständigt liv.

Stöd ska lämnas vid besvär såväl till följd av t.ex. en olycks-händelse som till följd av sjukdom.

Ansvaret enligt denna bestämmelse omfattar såväl fysiska som psykiska besvär som den enskilde drabbats av till följd av sin tjänstgöring i den internationella insatsen. Av bestämmelsen följer att anställningsmyndigheten, när en anställd drabbats av sådana besvär, har att ta ställning till vilket stöd som kan lämnas av myndigheten. Omfattningen av stödet och när det ska lämnas regleras i 7 §.

Anställningsmyndigheten har att i samråd med den enskilde och i enlighet med vad som följer av 8 §, i samarbete med andra berörda myndigheter och organisationer, utreda behovet av åtgärder för att kunna bidra till att stärka den enskildes möjligheter att återfå full arbetsförmåga eller att försörja sig genom förvärvsarbete.

Av *andra stycket* följer att anställningsmyndigheten, om det är möjligt, ska ge den skadade lämplig arbetsträning inom ramen för myndighetens verksamhet.

Av *tredje stycket* följer att om besvären kan antas leda till bestående funktionshinder eller annars är av allvarlig art, ska anställningsmyndigheten föreslå åtgärder som kan bidra till att den drabbades möjlighet att leva ett aktivt och självständigt liv stärks. Anställningsmyndighetens ansvar enligt denna bestämmelse innebär att myndigheten ska vara aktiv och vid behov ta egna initiativ för att stödja personal som ådragit sig fysiska eller psykiska besvär i samband med tjänstgöring i internationella insatser. Det är dock även i dessa fall Försäkringskassan som har det övergripande ansvaret för att utreda behovet av rehabiliteringsinsatser och verka för att eventuella rehabiliteringsåtgärder, t.ex. i form av arbetsträning eller utbildning, kommer till stånd inom skälig tid. Om det genom anställningsmyndighetens egen utredning uppkommer fråga om rehabiliteringsåtgärder enligt allmänna socialförsäkringsrättsliga bestämmelser ska myndigheten uppmärksamma Försäkringskassan på det eventuella behovet av rehabiliteringsinsatser.

Anställningsmyndigheten ska aktivt samarbeta med och vid behov stödja Försäkringskassan och andra berörda myndigheter, t.ex. hälso- och sjukvården, samt eventuell annan arbetsgivare i syfte att säkerställa att den enskilde erhåller stöd och rehabilitering inom skälig tid.

Om den enskilde är fortsatt anställd i anställningsmyndigheten har myndigheten, såsom alla arbetsgivare, ett arbetsgivaransvar för rehabiliteringen enligt allmänna socialförsäkringsrättsliga bestämmelser.

I de fall där den enskilde är anställd av en annan arbetsgivare än anställningsmyndigheten och endast tillfälligt varit anställd och tjänstgjort i en internationell insats, är det den andra arbetsgivaren som enligt allmänna socialförsäkringsrättsliga bestämmelser ansvarar för att rehabiliteringsåtgärder genomförs för att den skadade ska kunna återgå i arbete hos den arbetsgivaren, se 9 §. Försäkringskassan och arbetsgivaren har i dessa fall i första hand ansvaret för att den skadade får en adekvat rehabilitering.

Om den andra arbetsgivaren inte har resurser eller på annat sätt inte förmår fullgöra sin rehabiliteringsskyldighet ska anställningsmyndigheten erbjuda stödåtgärder i form av arbetsträning om det är möjligt.

Av 7 § följer att anställningsmyndighetens stöd enligt denna paragrafs första stycke ska ges endast om det inte ska tillhandahållas av någon annan till följd av andra bestämmelser och då i den utsträckning som framstår som skälig med hänsyn till besvären samt omständigheterna i övrigt.

6 § I de fall där besvär som avses i 5 § första stycket föranleder behov av tillgång till lämplig yrkesutbildning eller fortbildning för den enskilde i syfte att stärka dennes förvärvsförmåga, ska anställningsmyndigheten ge ekonomiskt stöd till sådan utbildning eller utbildning som förlängs till följd av besvären.

Anställningsmyndigheten ska också ge ekonomiskt stöd till andra åtgärder som främjar den enskildes återgång till arbetslivet samt till anskaffande av hjälpmedel som han eller hon behöver.

Paragrafen behandlas i avsnitt 18.7.

Paragrafen har sin motsvarighet i 9 § lagen (2010:449) om Försvarmaktens personal vid internationella militära insatser.

Av paragrafen följer att anställningsmyndigheten i vissa fall ska ge ekonomiskt stöd till åtgärder som främjar den enskildes återgång till arbetslivet och till anskaffande av hjälpmedel som denne behöver.

Av *första stycket* följer att anställningsmyndigheten, när sådana besvär som avses i 5 § första stycket föranleder behov av tillgång till lämplig yrkesutbildning eller fortbildning för att stärka den enskildes förvärvsförmåga, ska ge ekonomiskt stöd till sådan utbildning. Det kan även handla om att ge stöd till utbildning som förlängs till följd av skadan.

Av *andra stycket* följer att anställningsmyndigheten också ska ge ekonomiskt stöd till andra åtgärder som främjar den enskildes åter-

gång till arbetslivet samt till anskaffande av hjälpmedel som denne behöver.

Den enskildes sociala och arbetslivsinriktade rehabilitering kan i vissa fall gynnas av att den allmänna sjukvården kompletteras. Det kan avse sådana åtgärder som inte omfattas av den allmänna sjukvården, t.ex. vissa former av psykosocialt stöd. Anställningsmyndigheten bör ha möjlighet att vid behov bekosta sådana åtgärder som bidrar till att den enskilde kan återgå till arbetslivet tidigare än annars eller får tillgång till hjälpmedel i övrigt. I de fall besvären lett till ett fysiskt handikapp kan den enskilde vara i behov av hjälpmedel för att kunna leva ett aktivt och självständigt liv eller återgå till att försörja sig själv genom förvärvsarbete. Det kan i dessa fall t.ex. vara fråga om ekonomiskt bidrag till en handikappanpassad bostad eller bil. Anställningsmyndigheten bör i dessa fall inte ensam bekosta hjälpmedlen i den mån sådana ska erbjudas på annat sätt, t.ex. genom kommunen. Det kan däremot finnas anledning för myndigheten att lämna stöd för att ytterligare förbättra den skadades situation genom att lämna bistånd så att hjälpmedel av särskild art eller kvalitet kan anskaffas.

Anställningsmyndigheten bör i vissa fall kunna ge den enskilde ekonomiskt stöd till utbildning. Ekonomiskt stöd till utbildning bör avvägas med hänsyn till den enskildes kvarstående funktionshinder och andra konsekvenser av besvären. Det kan t.ex. vara frågan om att den skadade erbjuds ekonomiskt stöd för att kunna omskola sig till ett annat yrke.

Anställningsmyndigheten ska dock inte ge ekonomiskt stöd till kostnader som normalt ska betalas av andra myndigheter för omskolning eller utbildning. Myndighetens beslut ska i dessa fall fattas med beaktande av andra aktörers ansvar, se 7 §.

7 § Stöd enligt 5 § första stycket och 6 § ska ges endast om det inte ska tillhandahållas av någon annan till följd av andra bestämmelser och i den utsträckning som det framstår som skäligt med hänsyn till besvären samt omständigheterna i övrigt.

Paragrafen behandlas i avsnitt 18.7.

Paragrafen har sin motsvarighet i 10 § lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser.

Av paragrafen följer att anställningsmyndigheten ska ge stöd enligt 5 § första stycket och ekonomiskt stöd enligt 6 § endast om sådant stöd inte ska tillhandahållas av någon annan till följd av andra bestämmelser och då i den utsträckning som framstår som

skälig med hänsyn till besvären samt omständigheterna i övrigt. Det är således Försäkringskassan och andra ansvariga myndigheter samt eventuell annan arbetsgivare, som i första hand ska fullgöra sina skyldigheter att erbjuda stöd och adekvata rehabiliteringsåtgärder inom skälig tid.

Anställningsmyndighetens skyldighet att stödja den enskilde ska i dessa fall vid behov utgöra ett komplement till de åtgärder som andra aktörer har att vidta.

Av bestämmelsen följer att beslut om eventuellt stöd ska fattas med beaktande av besvären och omständigheterna i övrigt. Det blir därmed fråga om en prövning i det enskilda fallet.

I den skälighetsbedömning som ska göras enligt bestämmelsen ligger att anställningsmyndigheten har att beakta om myndighetens stöd framstår som ändamålsenligt för att uppnå de syften som anges i 5 och 6 §§ och, om så är fallet, under hur lång tid.

8 § Vid fullgörandet av de uppgifter som avses i 5 och 6 §§ ska anställningsmyndigheten samarbeta med andra berörda myndigheter och organisationer.

Paragrafen behandlas i avsnitt 18.7.

Paragrafen har sin motsvarighet i 11 § lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser.

Av paragrafen följer att anställningsmyndigheten ska samarbeta med andra myndigheter och organisationer.

9 § Anställningsmyndighetens ansvar enligt 5 och 6 §§ innebär ingen inskränkning i det ansvar som den skadades arbetsgivare har enligt 3 kap. 2 a § och 3 § andra stycket arbetsmiljölagen (1977:1160) samt 30 kap. socialförsäkringsbalken.

Om en annan arbetsgivare har vidtagit stödåtgärder ska anställningsmyndighetens stödåtgärder enligt 5 och 6 §§ samordnas med dessa.

Paragrafen behandlas i avsnitt 18.7.

Paragrafen har sin motsvarighet i 12 § lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser.

Av *första stycket* följer att den skadades eventuella arbetsgivare har kvar sitt rehabiliteringsansvar. Anställningsmyndigheten tar inte över detta ansvar från den arbetsgivaren.

Av *andra stycket* följer att anställningsmyndighetens stödåtgärder enligt 5 och 6 §§ ska samordnas med en eventuell annan arbetsgivares åtgärder. I de fall där en annan arbetsgivare finns med i bilden bör anställningsmyndighetens åtgärder i de flesta fall kunna

inskränkas till enbart en kontakt om vilka åtgärder som vidtagits. En sådan avstämning kan dock förutsätta att den enskilde lämnat sitt samtycke till att sådana uppgifter lämnas.

I särskilt svåra fall som kräver omfattande åtgärder och resurser kan det dock finnas skäl för anställningsmyndigheten att mer aktivt stödja arbetsgivaren och även ta ställning till om annat stöd bör erbjudas.

Stöd till anhöriga

10 § Anställningsmyndigheten ska tillhandahålla stöd i form av information till anhöriga till anställda som tjänstgör i en internationell insats eller internationell verksamhet. Myndigheten ska vidare ha en sammanhållen planering för sitt arbete med anhöriga i sin helhet.

Paragrafen behandlas i avsnitt 18.8.

Paragrafen har sin motsvarighet i 16 § lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser.

Av bestämmelsen följer att anställningsmyndigheten ska svara för stöd i form av information till anhöriga till anställda som tjänstgör i en internationell insats. Med anhörig avses i detta sammanhang en person som har en mycket nära social relation till den anställda som tjänstgör i en internationell insats. Av bestämmelsen följer att myndigheten har att beakta även anhörigas behov av stöd i sin verksamhet. En viktig aspekt i detta arbete är att anhöriga ges information i olika frågor som har anknytning till insatsen och den närståendes tjänstgöring i denna, t.ex. vid allvarigare händelser i insatsområdet.

Av bestämmelsen följer vidare att anställningsmyndigheten ska ha en sammanhållen planering för sitt arbete med anhöriga.

11 § Om den som tjänstgör i en internationell insats eller internationell verksamhet skadas så att han eller hon behöver sjukhusvård eller förolyckas, ska anställningsmyndigheten efter ansökan av den anhörige ersätta denne för skäligt antal resor till den skadade eller förolyckade samt uppehälle och tidsspillan vid sådan resa på samma grunder som gäller i fråga om ersättning av allmänna medel till vittnen.

I fall som avses i första stycket ska anställningsmyndigheten efter ansökan ge skäligt bidrag till kostnader för psykosocialt stöd till anhöriga som är i behov av det om det framstår som skäligt med hänsyn till omständigheterna i övrigt. Myndigheten får även i övrigt ge sådant bidrag om det finns särskilda skäl för det.

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

Paragrafen behandlas i avsnitt 18.8.

Paragrafen har sin motsvarighet i 17 § lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser.

Av paragrafen följer att anställningsmyndigheten får lämna skäligt bidrag till kostnader för psykosocialt stöd till anhöriga även i andra situationer än de där den som tjänstgör i en internationell insats skadas så att sjukhusvård krävs eller förolyckas, om särskilda skäl finns.

Med anhörig avses i detta sammanhang en person som har en mycket nära social relation till den skadade eller avlidne, eller när särskilda skäl anses föreligga, till den som tjänstgör i en internationell insats.

Beslut om stöd enligt denna paragraf ska alltid föregås av en skälighetsprövning i det enskilda fallet. Alla omständigheter av betydelse bör vägas in, t.ex. den anhöriges relation till den skadade, behovet av stöd, skadans art och möjligheten att erhålla professionell hjälp från annat håll.

I *första stycket* regleras att anhöriga till de anställda som allvarligt skadats eller förolyckats har rätt till ersättning för vissa kostnader som uppkommer till följd av att den anhörige ska möta eller besöka den som skadats så svårt att sjukhusvård krävs eller ta emot den som förolyckats.

Ersättning kan betalas ut för resekostnader samt kostnader för uppehälle och tidspillan. Ersättningen ska bestämmas efter samma grunder som gäller i fråga om ersättning av allmänna medel till vittnen. Ingen begränsning har angetts för antalet resor som dock ska vara skäligt. Ett riktmärke kan vara en resa per månad.

I *andra stycket* regleras att anställningsmyndigheten efter ansökan ska ge skäligt ekonomiskt bidrag till krisstöd eller annat psykosocialt stöd till den anhörige i fall där den anställda skadats så svårt att sjukhusvård krävs eller förolyckats. Myndigheten får även i övrigt ge sådant bistånd om det finns särskilda skäl. Så kan t.ex. vara fallet när den anställda befinner sig i insatsområdet och den anhörige har akut behov av sådant stöd med anledning av den anställdes tjänstgöring och detta inte går att få på annat håll. Myndigheten bör även i dessa fall kunna ersätta den anhörige för kostnader som uppstått när denne erhållit psykosocialt stöd av annan vårdgivare. Det bidrag som myndigheten betalar ut ska vara skäligt. I skälighetsbedöm-

ningen ska beaktas att det i första hand är andra myndigheter eller vårdgivare, t.ex. den allmänna hälso- och sjukvården, som ska svara för kostnaderna. Ekonomiskt stöd i sådana här fall, särskilt när rekvisitet särskilda skäl används, bör endast ges i undantagsfall.

Av *tredje stycket* följer att anställningsmyndigheten i de fall det finns ett behov av att någon anhörig till den skadade medverkar vid rehabiliteringen ska ge skälig ersättning för de kostnader som medverkan i rehabiliteringen medför för den anhörige. I vilka fall en anhörig bör medverka i rehabiliteringen bör bestämmas utifrån den skadades behov och det bör stå klart att en sådan medverkan främjar rehabiliteringen. Sådana kostnader kan vara ökade boendekostnader, kostnader för resor och kostnader för barntillsyn. Ersättning för förlorad arbetsinkomst eller ersättning för utfört arbete räknas inte hit. Ersättningen ska endast betalas ut så länge det står klart att den anhöriges medverkan är av särskild betydelse för den skadades rehabilitering.

Stöd till internationellt och lokalt anställd personal

12 § Om någon som är internationellt eller lokalt anställd i verksamhet som anges i 1 § första eller andra stycket drabbas av fysiska eller psykiska besvär till följd av tjänstgöring i insatsområdet eller i den internationella verksamheten får anställningsmyndigheten i samråd med den skadade utreda behovet av och vid behov lämna stöd till den enskilde för att bidra till att stärka dennes möjlighet att

1. återfå full arbetsförmåga, eller
2. försörja sig genom förvärvsarbete.

Om besvären kan antas leda till bestående funktionshinder eller annars är av allvarig art, får myndigheten stödja och bistå den enskilde så att hans eller hennes möjlighet att leva ett aktivt och självständigt liv stärks.

Paragrafen behandlas i avsnitt 18.9

Av bestämmelsen följer att anställningsmyndigheten *får* tillämpa motsvarande bestämmelse som finns i 5 § när en internationellt eller lokalt anställd person skadats under tjänstgöringen i insats – eller verksamhetsområdet. Avsikten är att utredningen och åtgärderna ska anpassas till vad som är skäligt i det enskilda fallet, bland annat ska hänsyn tas till de lokala förutsättningarna och förhållandena när prövningen görs.

13 § I de fall där besvär som avses i 12 § första stycket föranleder behov av tillgång till lämplig yrkesutbildning eller fortbildning för den enskilde i syfte att stärka dennes förvärvsförmåga, får anställningsmyndigheten ge ekonomiskt stöd till sådan utbildning eller utbildning som förlängs till följd av besvären.

Anställningsmyndigheten får också ge ekonomiskt stöd till andra åtgärder som främjar den enskildes återgång till arbetslivet samt till anskaffande av hjälpmedel som han eller hon behöver.

Bestämmelsen har sin motsvarighet i 6 §. Avsikten är – på motsvarande sätt som gäller enligt 13 § – att det ekonomiska stödet ska anpassas till vad som är skäligt i det enskilda fallet, bland annat ska hänsyn tas till de lokala förutsättningarna och förhållandena när prövningen görs.

14 § Anställningsmyndigheten får vid tillämpning av 12 och 13 §§ även utge ekonomisk ersättning till anhöriga enligt 11 § denna lag.

Bestämmelsen har sin motsvarighet i 7 §. Avsikten är – på motsvarande sätt som gäller enligt 13 § – att det ekonomiska stödet ska anpassas till vad som är skäligt i det enskilda fallet, bland annat ska hänsyn tas till de lokala förutsättningarna och förhållandena när prövningen görs.

Överklagande

15 § Anställningsmyndighetens beslut enligt 5 och 6 får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafen har sin motsvarighet i 18 § lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser.

Av *första stycket* följer att anställningsmyndighetens beslut enligt 5 och 6 §§ får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

I *andra stycket* anges att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den

2. Den nya lagen tillämpas även i fråga om anställda och tidigare anställda i en anställningsmyndighet som anges i 1 § och som skadats i en internationell insats eller internationell verksamhet före lagens ikraftträdande.

Ersättning enligt 11 § andra stycket för kostnader som uppkommit av annan anledning än i samband med att en närstående förolyckats eller skadats så svårt att sjukhusvård krävs, betalas dock endast för kostnader som har uppkommit efter ikraftträdandet.

Bestämmelserna i 12–14 §§ får endast tillämpas om besvären eller skadan inträffat efter lagens ikraftträdande.

Dessa bestämmelser behandlas i avsnitt 18.10.

De nya bestämmelserna ska tillämpas även på anställda och tidigare anställda i anställningsmyndigheten som omfattas av lagens bestämmelser och som skadats i en internationell insats eller verksamhet, även före lagens ikraftträdande.

Ersättning för kostnader enligt 11 § andra stycket som uppkommit av annan anledning än den närståendes dödsfall eller skada som medfört sjukhusvård lämnas dock endast om kostnaderna uppkommit efter lagens ikraftträdande.

Vidare följer av övergångsbestämmelserna att 12–14 §§ får endast tillämpas om besvären eller skadan inträffat efter lagens ikraftträdande.

Övergångsbestämmelsen innebär en viss retroaktivitet, så till vida att även viss redan hemkommen personal kommer att behöva följas upp.

20 Konsekvensanalys

Utredningens bedömning:

- Förslagen bedöms sammantagna leda till samordningsvinster och förbättrat kompetensutnyttjande och därigenom ökad kvalitet och effektivitet i veteranverksamheten samt på sikt samhällsekonomiska vinster.
- Förslaget att bilda en Nationell veteranmyndighet medför på kort sikt kostnadsökningar för staten, vilka i huvudsak bör finansieras med tillgängliga medel inom anslaget 1:2 inom utgiftsområde 6.
- Inriktningen är att Nationella veteranmyndigheten ska ansluta sig till Statens servicecenter och till de administrativa tjänster som servicecentret kan erbjuda.

20.1 Verksamhetsmässiga konsekvenser

Utredningen förslag innebär att en ny lag om civil personal vid internationella insatser, m.m. införs. Den föreslagna lagstiftningen innebär att även civila statligt anställda som tjänstgör i internationella insatser, m.m. ges samma förstärkta socialrättsliga skydd som Försvarsmaktens personal i dag redan har när de tjänstgör i internationella militära insatser. Den föreslagna lagstiftningen innebär att anställningsmyndigheten måste ha en organisation som kan möta lagens krav på att ge personalen stöd före, under och efter en internationell insats eller tjänstgöring i internationell verksamhet som präglas av risker och påfrestningar för den anställde. Vidare ska anställningsmyndigheten ha förutsättningar att kunna följa upp och utreda om den enskilde drabbats av fysiska eller psykiska besvär till följd av tjänstgöringen i insatsen eller verksamheten.

Utredningen bedömer att även om flertalet av anställningsmyndigheterna redan i dag ger visst stöd till personalen innebär de skyldigheter som följer av den föreslagna lagen att anställningsmyndigheten måste se över och ha en organisation som kan möta de skyldigheter som lagen anger. Anställningsmyndigheternas befintliga personalverksamheter behöver därför anpassas eller förstärkas i viss omfattning, vilket kan medföra ökade kostnader för respektive anställningsmyndighet beroende på omfattningen av personal- och veteranverksamheten.

Utredningen bedömer att de eventuella kostnader som uppstår med anledning av en sådan anpassning eller förstärkning bör kunna finansieras inom ramen för anställningsmyndighetens nuvarande anslag. Någon ökning av anslaget bedöms därför inte behöva ske av denna anledning.

Utredningen bedömer vidare att en ändamålsenlig och situationsanpassad stöd- och uppföljningsverksamhet i anställningsmyndigheten medför att veteraner som drabbats av fysiska eller psykiska besvär tidigt kan upptäckas och ges erforderligt stöd och medicinsk vård genom ansvariga aktörer inom bland annat hälso- och sjukvården. En tidig upptäckt av veteranens eventuella problem medför att olika insatser kan påbörjas och att åtgärderna, och i förlängningen även resursförbrukningen, kan begränsas, vilket också ger samhälls-ekonomiska vinster. De omedelbara samhällsekonomiska vinsterna är dock av naturliga skäl svåra att beräkna.

Utredningens förslag om officiell veteranstatistik bedöms initialt medföra ökade kostnader för anställningsmyndigheterna. Kostnaderna bedöms dock kunna rymmas inom nuvarande ram. På sikt bör hanteringen av den officiella veteranstatistiken kunna inrymmas i anställningsmyndighetens ordinarie personalstatistik.

Utredningen föreslår att en nationell veteranmyndighet inrättas som får i uppgift att på övergripande nationell nivå verka för en myndighetsöverskridande samordning och samverkan inom veteranområdet samt svara för kunskapsuppbyggnad och kunskapsspridning på området. Vid myndigheten ska även finnas en enhet som bedriver uppdragfinansierad verksamhet till stöd för anställningsmyndigheterna, främst i komplexa fall där en veteran skadats svårt och det finns behov av enhetens särskilda kompetens. Även övriga berörda aktörer på veteranområdet ska kunna vända sig till enheten för råd och vägledning. Enheten ska även, när särskilda skäl finns, kunna lämna råd och stöd till en enskild veteran eller anhörig. Avsikten är dock inte att i något avseende begränsa anställningsmyn-

dighetens ordinarie arbetsgivaransvar som följer av den socialrättsliga lagstiftningen eller de skyldigheter som följer av den nya föreslagna lagstiftningen till stöd för civila veteraner.

Skälen till att inrätta en ny nationell veteranmyndighet är bland annat att skapa förutsättningar för ett systematiskt och effektivt genomförande av veteranpolitiken, vilket framgår av kapitel 16 och 17. Bedömningen är att förslaget kommer att resultera i samordningsvinster och förbättrat kompetensutnyttjande och därigenom ökad kvalitet och effektivitet i verksamheten på veteranområdet. Förslaget bedöms även leda till förbättrade förutsättningar för ett mer effektivt kunskapsbaserat arbete inom veteranområdet och förbättrade möjligheter att utveckla ett kunskapsstöd som skapar förutsättningar för att effektiva metoder kan få praktiskt genomslag hos ansvariga huvudmän.

Ett samarbete mellan expertis från veteranmyndigheten, de berörda anställningsmyndigheterna och övriga berörda aktörer på veteranområdet ger nya förutsättningar för en bred kunskapsuppbyggnad utifrån de behov som de olika aktörerna har inom veteranområdet.

Förslaget bedöms även leda till en bredare evidensbaserad metodik som möjliggör att veteranfrågorna utvecklas mer samlat och integrerat. Förutsättningarna för att systematiskt arbeta med frågor som rör stöd och uppföljning av såväl civila som militära veteraner samt deras anhöriga förbättras väsentligt.

Förslaget bedöms vidare öka förutsättningarna för ett effektivt svenskt deltagande i det internationella samarbetet på veteranområdet.

Sammantagna bedöms utredningens förslag medföra att ett ökat och mer effektivt stöd kan ges till veteranerna och deras anhöriga, att veteranpolitiken kan genomgöras och utvecklas på ett mer ändamålsenligt och effektivt sätt samtidigt som samhällsekonomiska kostnader kan begränsas.

20.2 Ekonomiska konsekvenser

Utredningen har gjort en översiktlig bedömning av förslagets ekonomiska konsekvenser. När det gäller en mer detaljerad bedömning av kostnaderna för införandet och den löpande verksamheten i den föreslagna nationella veteranmyndigheten krävs ytterligare underlag för en djupare analys än vad som har varit möjligt inom ramen för utredningens arbete.

En preliminär bedömning är dock att inrättandet på kort sikt medför vissa begränsade uppstarts- och investeringskostnader för den nya veteranmyndigheten. Utredningen uppskattar dessa kostnader, som bygger på en samlokalisering med en värmyndighet, till mellan 2 och 3 miljoner kronor första verksamhetsåret.

Kostnaderna för den löpande verksamheten beräknas uppgå till cirka 25 miljoner kronor per år beräknat på antagen verksamhetsvolym.

Förslaget om att bilda en ny nationell veteranmyndighet medför på kort sikt kostnadsökningar för staten, vilka i huvudsak – enligt utredningens mening – bör finansieras med tillgängliga medel inom anslaget 1:2 inom utgiftsområde 6, eftersom huvudelen av veteranerna återfinns inom Försvarsmaktens verksamhet. Det bör även övervägas om anslag som i dag finansierar övriga anställningsmyndigheters internationella insatser och verksamheter till del ska omfördelas till finansiering av den föreslagna veteranmyndigheten.

Utredningen bedömer att på längre sikt kan den nya veteranmyndighetens arbete med samordning och samverkan mellan alla berörda aktörer på veteranområdet förväntas medföra att effektiviseringar och i förlängningen även samhällsekonomiska vinster uppkommer. Den särskilda verksamheten med att ge råd och vägledning, bland annat till anställningsmyndigheterna i komplexa ärenden, avses bli avgiftsfinansierad och därigenom kostnadsneutral i verksamheten. Verksamheten kan dock genom att stödet och uppföljningen av veteranerna blir mer ändamålsenlig och effektiv i förlängningen antas bidra till minskade samhällsekonomiska kostnader.

20.3 Administrativa konsekvenser

En myndighets behov av administrativa tjänster av rutinkaraktär ska, om det inte finns skäl för en annan ordning, tillgodoses genom en anslutning till Statens servicecenter och till de tjänster som servicecentret kan erbjuda. Detta bör göras mot bakgrund av att Statens servicecenter har till uppgift att svara för samordnat administrativt stöd till statliga myndigheter i syfte att öka effektiviteten och minska de administrativa kostnaderna i statsförvaltningen. För att inte försvåra bildandet av den nya nationella veteranmyndigheten kan dock behöva övervägas om denna verksamhet initialt kan behöva anpassas under en övergångsperiod till förutsättningarna för inrättandet av myndigheten, bland annat med hänsyn till vilka kostnadsbesparingar

som kan uppstå om veteranmyndigheten lokaliseras i anslutning till en befintlig vårdmyndighet.

20.4 Övriga konsekvenser

Förslagen bedöms inte ha några konsekvenser för det kommunala självstyret, för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, jämställdhet mellan män och kvinnor eller för den personliga integriteten.

Referenser

Offentligt tryck

- Prop. 1995/96:12 *Totalförsvaret i förnyelse*
- Prop. 1998/99:68 *Lag om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten*
- Prop. 2001/02:159 *Frivillig försvarsverksamhet inom totalförsvaret*
- Prop. 2002/2003:122 *Sveriges politik för global utveckling*
- Prop. 2004/05:5 *Vårt framtida försvar*
- Prop. 2005/06:133 *Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle*
- Prop. 2007/08:138 *Katastrofmedicin som en del av svenska insatser utomlands*
- Prop. 2008/09:140 *Ett användbart försvar*
- Prop. 2009/10:55. *En politik för det civila samhället*
- Prop. 2009/2010:98 *Lag om konsulära katastrofinsatser*
- Prop. 2009/10:160, *Personalförsörjning för ett användbart försvar*
- Prop. 2010/11:35 *Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF)*
- Prop. 2010/11:111 *Svenskt deltagande i den internationella militära insatsen i Libyen*
- Prop. 2010/11:127 *Fortsatt svenskt deltagande i den internationella militära insatsen i Libyen*
- Prop. 2011/12:1 *Förslag till statens budget för 2012*
- Prop. 2011/12:115 *Soldatanställningar i Försvarsmakten*
- Prop. 2012/13:173 *Svenskt deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali*
- Prop. 2013/14:01 *Förslag till statens budget för 2012*
- Prop. 2013/14:189 *Svenskt deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali*

- SOU 1992:132 *Frivillig verksamhet för totalförsvaret*
- SOU 1997:70 *Totalförsvaret och frivilligorganisationerna – uppdrag, stöd och ersättning*
- SOU 1999:29 *Internationell konflikthantering – att förbereda sig tillsammans*
- SOU 2001:15 *Frivilligheten och samhällsberedskapen*
- SOU 2007:66 *Rörelser i tiden*
- SOU 2005:104 *Sverige och tsunamin – granskning och förslag*
- SOU 2000:74 *Att verka för fred – ett gemensamt fredscentrum i Sverige*
- SOU 2007:77 *En svensk veteranpolitik, del 1 – Ansvar för personalen före, under och efter internationella militära insatser*
- SOU 2008:91 *En svensk veteranpolitik, del 2 – Ansvar för personalen före, under och efter internationella militära insatser*
- SOU 2008:101 *Ny inriktning av frivillig beredskapsverksamhet*
- SOU 2009:76 *Svensket rättsväsende i internationella uppdrag, m.m.*
- SOU 2012:29 *Sveriges möjligheter att ta emot stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid*
- SOU 2012:83 *Vad är officiell statistik? En översyn av statistiksystemet och SCB*
- Ds 1995:30 *Ideell verksamhet – förutsättningar, organisering och betydelse*
- Ds 1997:36, *Resultatstyrning av föreningsbidrag*
- Ds 2002:1 *Domare och åklagare i internationella insatser*
- DS 2013:7 *Om katastrofmedicin som en del av svenska insatser utomlands, m.m.*
- Skr. 2004/05:52 *Sveriges politik för humanitärt bistånd*
- Skr. 2007/08:51 *Nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet*
- Skr. 2007/08:89 *Globala utmaningar – vårt ansvar*
- Regeringens policy *Fred och säkerhet för utveckling – Policy för säkerhet och utveckling i svenskt utvecklingsamarbete 2010–2014*
- Regeringens policy *Rädda liv och lindra nöd – Policy för Sveriges humanitära bistånd 2010–2016*

Rapporter

- Försvarsdepartementet, rapport 2011, *Kartläggning av vissa veteran-soldatfrågor inom NORDEFECO-samarbetet*
- Justitiedepartementet, rapport *Med rätt kompetens som förebild – Svenskt rättsväsende i internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser (2012)*
- Socialstyrelsen, rapport *Nationell utvärdering 2013 – vård och insatser vid depression och ångest*
- Statskontoret (2004:17), *Bidrag till ideella organisationer – kartläggning, analys och rekommendationer*
- Vårdanalys (2014:13), *VIP i vården – Om utmaningar i vården av personer med kronisk sjukdom*

Övrigt

Danmark

- Vincent Lyk-Jensen, Stéphanie m.fl., 2012, *Danske hjemvendte soldater – Soldaternes psykiske sundhedsprofil før og efter udsendelse*

Norge

- Forsvarets sanitet, *Afghanistanundersökelsen 2012. En undersökelse av psykisk helse hos norsk militært personell som tjenestegjort i Afghanistan 2001–2011*. 2012
- Forsvarets sanitet, *Helse for stridsevne – Nøkkeltal fra Forsvarets Helseregister*. 2013

Sverige

- Försvarsmakten, *Internationell militär insats, före/under/efter 2014*
- Hammarström, F och Månsson, K, *18 år efter Bosnien, svenska bosnienveteraners psykiska hälsa och psykologiska utveckling*. 2012 Umeå Universitet.
- Michel, Per-Olof, *Insatsrelaterad stress hos militära veteraner – en vetenskaplig litteraturöversikt*, 2014

- Michel, Per-Olof, *Insatsrelaterad stress hos civil personal – en vetenskaplig litteraturöversikt*, 2014
- Molin, Lena och Salomonsson, Gustaf, *Berättelsen om BA02. Källmaterial och metoder för att studera veteraners fysiska och psykiska hälsa, utifrån en fallstudie på BA02*, FOI-R-3704-SE, 2013
- Pethrus, Carl-Martin, *Militär utlandstjänst och självmord: en svensk populationsbaserad registerstudie* Examensuppsats på psykologprogrammet, Uppsala universitet, 2013
- Pethrus, Carl-Martin, m.fl. studie *Militär utlandstjänst och självmord: en svensk populationsbaserad registerstudie – förekomsten av antidepressiva medel*, 2014
- Pethrus, Carl-Martin, m.fl. studie *Militär utlandstjänst och självmord: en svensk populationsbaserad registerstudie – om stridserfarenhet och psykisk ohälsa*, 2014
- Vedung, Evert, *Utvärdering i politik och förvaltning*, Studentlitteratur, 2009.
- Ydén, Karl och Berndtsson, Joakim, *Efter Afghanistan? Försvaret, kriget och svenskarna* i Weibull, Lennart m.fl. *Vägskäl*. Göteborgs universitet, SOM-institutet, 2013

USA

- Gerber, David A, *Disabled Veterans in History*, 2012

Kommittédirektiv 2011:103

Utvidgad frivillig försvarsverksamhet som även omfattar stöd till anhöriga och veteransoldater

Beslut vid regeringssammanträde den 8 december 2011

Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå hur den frivilliga försvarsverksamheten kan utvidgas till att innefatta verksamhet för anhöriga och veteransoldater. Syftet är att ytterligare förbättra stödet till anhöriga under internationella militära insatser och till personal som tidigare tjänstgjort i internationella militära insatser. Det kan ske genom att förutsättningarna för organisationer som ger sådant stöd förbättras.

Utredaren ska bl.a.

- utreda om och föreslå hur frivillig försvarsverksamhet kan innefatta verksamhet för anhöriga och veteransoldater,
- utreda om och föreslå hur organisationer som bedriver sådan verksamhet kan få uppdrag och organisationsstöd inom ramen för den frivilliga försvarsverksamheten,
- analysera konsekvenserna för övriga regelsystem om innebörden i frivillig försvarsverksamhet utvecklas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 november 2012.

Bakgrund

Internationella militära insatser, personalen och de anhöriga

Försvarmaktens internationella verksamhet är i dag omfattande och har en stor spännvidd. Genom den utveckling av Försvarmakten mot ökad användbarhet och tillgänglighet som regeringen redovisat i den av riksdagen 2009 beslutade försvarspolitiska inriktningen (prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292), kommer myndighetens engagemang i insatser utanför Sverige att vara fortsatt högt. Det innebär att antalet personer som deltar kommer att vara stort. Deltagande i internationella militära insatser medför risker och andra påfrestningar. Vilka insatser som genomförs och förhållanden under dessa kommer dock att variera över tiden. Exempelvis beslutade riksdagen i december 2010 om fortsatta militära insatser i Afghanistan (prop. 2010/11:35, bet. 2010/11:UFöU1, rskr. 2010/11:108), i april 2011 om svenskt deltagande i den internationella insatsen i Libyen (prop. 2010/11:111, bet. 2010/11:UFöU3, rskr. 2010/11:207) och i juni 2011 om en förlängning av insatsen i Libyen (prop. 2010/11:127, bet. 2010/11:UFöU4, rskr. 2010/11:308).

I propositionen Modern personalförsörjning för ett användbart försvar (prop. 2009/10:160, bet. 2009/10:FöU8, rskr. 2009/10:269) konstaterade regeringen att det i de flesta fall är riksdagen som på regeringens förslag beslutar om en internationell militär insats. Riksdagen och regeringen har därför det yttersta ansvaret för att den utsända personalen ges förutsättningar för att lösa sina uppgifter. Att utveckla omhändertagandet av personalen vid internationella militära insatser - veteransoldatpolitiken - är en viktig del i den pågående reformeringen av det militära försvaret. Den framtida veteransoldatpolitiken utgår från en helhetssyn som inkluderar rekrytering av personalen, utbildning och förberedelser inför insatsen, stöd och åtgärder under insatsen, omhändertagande samt stöd och eventuell rehabilitering efter insatsen. Också stödet till de anhöriga, särskilt barnen, utgör en viktig del i denna helhetssyn.

Veteransoldatpolitiken

Genom riksdagens beslut våren 2010 med anledning av propositionen Modern personalförsörjning för ett användbart försvar lades en samlad svensk veteransoldatpolitik fast. Regeringens inriktning är

att den samlade veteransoldatpolitiken ska vara genomförd vid utgången av 2011.

Den 1 januari 2011 trädde lagen (2010:449) respektive förordningen (2010:651) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser i kraft. Härigenom har omhändertagandet av personalen under och efter internationella militära insatser stärkts. Försvarsmakten har ett särskilt uppföljningsansvar av personal som tjänstgjort internationellt. Utan begränsning i tiden ska myndigheten bistå den enskilde med stödåtgärder. Anhörigstödet har utvecklats.

En viktig del i den nya veteransoldatpolitiken är vidare ett utvecklat sätt att ge uppdrag och organisationsstöd till organisationer med anknytning till veteransoldater. Det gäller främst veteransoldatorganisationer och anhörigstödsorganisationer.

I propositionen konstaterades att Försvarsmakten redan har ett samarbete med flera organisationer som är verksamma inom dessa områden. Organisationerna har typiskt sett tre viktiga egenskaper i detta sammanhang. Den första är att de har god kunskap om villkoren för deltagande i internationella insatser och därmed förståelse för den enskilde veteransoldaten och dennes problem. Den andra är att en enskild organisation kan ha lättare att arbeta mer informellt och bygga upp en förtroendefull relation till den enskilde veteransoldaten. Den tredje egenskapen är att veteransoldatorganisationer har goda förutsättningar att i sin verksamhet upptäcka veteransoldater som mår dåligt. Vidare är veteransoldatorganisationerna väl rustade för en angelägen verksamhet, nämligen kamrattstödet. Liknande arrangemang finns för anhörigstöd. Samarbetet med sådana organisationer borde för kontinuitetens skull formaliseras. Syftet skulle vara att tillförsäkra att den verksamhet organisationerna bedriver ska kunna fortsätta och utvecklas också i ett mer långsiktigt perspektiv. För att detta ska vara möjligt, erinrade regeringen om, är det nödvändigt för organisationen att också en mer långsiktig finansiering av verksamheten är säkrad.

Det är Försvarsmakten som har ansvaret för att organisera omhändertagandeverksamheten. Det är myndigheten som ska bedöma vilka organisationer som kan vara aktuella för närmare samarbete, samt komma överens med organisationerna om uppdrag.

På regeringens uppdrag har Försvarsmakten våren 2011 redovisat olika frågor om genomförandet av veteransoldatpolitiken. En del i detta har gällt anhörigstödet och förhållandet att Försvarsmakten enligt 14 § förordningen (2010:651) om Försvarsmaktens

personal vid internationella militära insatser ska ha en handlingsplan för arbetet med anhörig- och familjefrågor. Myndigheten har redovisat en sådan handlingsplan och beslutat om en intern instruktion för anhörigstöd. I detta ingår bl.a. ett omfattande informationsmaterial och samarbete med anhörigstödsorganisationer.

Våren 2011 har Försvarsmakten också beslutat om en handlingsplan för stöd till veteransoldater. I planen redovisas bl.a. hur veteransoldater ska stödjas och vem inom myndigheten som ska svara för stödet.

En annan del av genomförandet av veteransoldatpolitiken har gällt Försvarsmaktens samarbete med organisationer. I denna del har myndigheten redovisat det pågående samarbetet.

Frivillig försvarsverksamhet

Med frivillig försvarsverksamhet menas enligt förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet – frivilligförordningen – verksamhet som främjar totalförsvaret och som omfattar försvarsupplysning samt rekrytering och utbildning för uppgifter inom totalförsvaret. I bilagan till frivilligförordningen anges de frivilliga försvarsorganisationerna. Organisationerna har sina mål och syften med utgångspunkt i förordningens kriterier. Frivilligförordningen innefattar inte stöd till anhöriga eller veteransoldater i frivillig försvarsverksamhet och ingen av dagens frivilliga försvarsorganisationer inriktar sin verksamhet på stöd till anhöriga eller veteransoldater. De organisationer som inriktar sig på sådan verksamhet ingår inte bland de frivilliga försvarsorganisationerna enligt frivilligförordningen.

I frivilligförordningen anges att Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får ge uppdrag till organisationer som bedriver frivillig försvarsverksamhet. Organisationer som bedriver frivillig försvarsverksamhet kan få organisationsstöd i form av organisationsbidrag och verksamhetsbidrag. Verksamhetsbidraget ska bidra till organisationernas förmåga att ta emot och genomföra uppdrag och leverera efterfrågad resurs, vilket innebär administrativ basverksamhet, rekrytering syftande till nuvarande och kommande uppdrag samt verksamhetsutveckling. Dessa bidrag betalas ut av myndigheterna ovan mot bakgrund av organisationernas medlemsantal respektive de uppdrag de genomfört de senaste två åren. I Försvarsmaktens och Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps

regleringsbrev anges särskilt vilka medel som får användas för dessa ändamål. Ytterligare bestämmelser om frivilliga finns i bl.a. förordningen (1994:523) om förmåner till frivilliga.

Den frivilliga försvarsverksamheten belystes i Frivilligutredningens betänkande Ny inriktning av frivillig beredskapsverksamhet (SOU 2008:101). Av betänkandets förslag har bl.a. följande genomförts: att myndigheternas behov av stöd ska vara styrande för uppdrag inom frivillig försvarsverksamhet, att de frivilliga försvarsorganisationerna bör bidra till Försvarsmaktens framtida rekrytering av soldater och sjömän samt att stödet till frivillig försvarsverksamhet bör riktas till verksamhet i stället för organisationer. Betänkandets förslag i övrigt bereds i Regeringskansliet. Frivilligutredningen behandlade inte frågan om att utveckla den frivilliga försvarsverksamheten till att kunna innefatta även stöd till veteransoldater och anhöriga. Detta ingick inte heller i utredningens direktiv.

Behovet av en utredning

Reformeringen till det nya försvaret, med en mer användbar och tillgänglig insatsorganisation bestående av stående och kontrakterade insatsförband, innebär att grunderna för utformningen av försvaret, i vid mening, har förändrats. I prop. 2009/10:160 redovisas en ny inriktning bl.a. när det gäller veteransoldatpolitiken. Veteransoldatfrågan är viktig och frågorna om anhörigstöd m.m. har framstått som en alltmer betydelsefull del under genomförandet av denna politik. Regeringen anser därför att det redan nu finns skäl att fortsätta utvecklingen av stödet till veteransoldater och anhöriga. Frågor om uppdrag och organisationsstöd till organisationer som Försvarsmakten samarbetar med inom ramen för sitt veteransoldatpolitiska ansvar bör därför belysas ytterligare.

Den frivilliga försvarsverksamheten är av betydelse för Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Med den nya försvarsinriktningen med ett tillgängligt och användbart insatsförsvaret i stället för det tidigare invasionsförsvaret ändras emellertid också behovet av frivillig försvarsverksamhet.

Genom den nya försvarsinriktningen och en fortsatt hög ambition när det gäller internationella militära insatser finns det skäl att överväga om inte veteransoldat- och anhörigstöd bör kunna ges inom ramen för frivillig försvarsverksamhet. Regeringen anser således att det bör utredas om och hur den nuvarande frivilliga för-

svarsverksamheten ska kunna utvidgas till att även kunna innefatta stöd till organisationer som bedriver verksamhet för veteransoldater och anhöriga. I arbetet ska förhållandet till andra tillämpliga regler belysas.

Uppdraget

En särskild utredare ska med utgångspunkt i den pågående reformeringen av försvaret - och särskilt senare års propositioner – överväga om, och i så fall föreslå hur den frivilliga försvarsverksamheten enligt frivilligförordningen kan utvidgas till att innefatta verksamhet för veteransoldater och anhöriga, vilken i dag genomförs inom veteransoldatpolitiken enligt prop. 2009/10:160. I detta ligger att föreslå om och hur kriterierna för frivillig försvarsverksamhet i frivilligförordningen bör anpassas för att medge att uppdrag och organisationsstöd inom frivillig försvarsverksamhet ges till organisationer som bedriver stöd till veteransoldater och anhöriga.

Utredaren ska

- utreda om och föreslå hur frivillig försvarsverksamhet kan innefatta verksamhet för anhöriga och veteransoldater,
- utreda om och föreslå hur organisationer som bedriver sådan verksamhet kan få uppdrag och organisationsstöd inom ramen för den frivilliga försvarsverksamheten,
- bedöma vilka konsekvenser en förändring skulle innebära för de nuvarande frivilliga försvarsorganisationerna,
- analysera konsekvenserna för övriga regelsystem om innebörden i frivillig försvarsverksamhet utvecklas samt lämna nödvändiga förslag i detta avseende,
- analysera sina förslag i förhållande till EU-rätten och andra internationella rättsakter samt säkerställa att förslagen är förenliga med dessa,
- redovisa kostnaderna för verksamheten i nuläget,
- redovisa effekterna för Försvarmaktens nuvarande verksamhet, frivillig försvarsverksamhet och frivilliga
- försvarsorganisationer av en förändring som genomförs inom en oförändrad ekonomisk ram,

- om utredarens förslag får ekonomiska konsekvenser redovisa dessa och föreslå finansiering inom berörd anslagsram, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samverka med Försvarmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och andra berörda myndigheter, de frivilliga försvarsorganisationerna och med övriga berörda.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 november 2012.

(Försvarsdepartementet)

Kommittédirektiv 2012:83

Tilläggsdirektiv till Veteransoldat-utredningen 2.0 (Fö 2011:03)

Beslut vid regeringssammanträde den 23 augusti 2012

Utvidgning av och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 8 december 2011 kommittédirektiv om en utvidgad frivillig försvarsverksamhet som omfattar även stöd till anhöriga och veteransoldater (dir. 2011:103). Utredningen har antagit namnet Veteransoldatutredningen 2.0 (Fö 2011:03).

Utredaren får nu i uppdrag att även följa upp det pågående genomförandet av den svenska veteransoldatpolitiken och bedöma om den behöver utvecklas vidare.

Utredaren ska också bedöma om veteranperspektivet bör omfatta veteraner efter annan internationell verksamhet än militär. Det gäller bl.a. kustbevakningspersonal, personal vid räddnings- och katastrofinsatser, polispersonal och hälso- och sjukvårdspersonal.

Vidare ska utredaren vidga det nationella perspektivet och belysa frågor om samverkan mellan den utsändes arbetsgivare, stat, kommun, landsting, den ideella sektorn och andra aktörer.

Utredningen ska föreslå finansiering inom ansvarigt utgiftsområde om bedömningar eller förslag lämnas som medför ökade kostnader för det allmänna.

Enligt utredningens direktiv skulle uppdraget redovisas senast den 1 november 2012. Utredningstiden förlängs nu. Det ursprungliga uppdraget ska redovisas senast den 1 februari 2013. Det utvidgade uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2013.

Bakgrund

Våren 2010 redovisade regeringen en samlad veteransoldatpolitik genom propositionen Modern personalförsörjning för ett användbart försvar (prop. 2009/10:160). Veteransoldatpolitiken utgår från en helhetssyn på ansvaret för personalen före, under och efter internationella militära insatser.

I juni 2010 uppdrog regeringen åt Försvarmakten, Statens försvarshistoriska museer och generalläkaren att genomföra veteransoldatpolitiken. Försvarmakten skulle bl.a. redovisa en handlingsplan för arbetet med anhörig- och familjefrågor, instifta en belöningsmedalj för den som skadats till följd av stridshandlingar vid en internationella militär insats och lämna förslag om en årlig veteraneremoni och ett minnesmonument för veteraner. Myndigheten skulle också redovisa sin syn och vidtagna åtgärder inom en rad veteransoldatpolitiska områden som ligger inom myndighetens beslutsbefogenheter att genomföra. Det gällde bl.a. insatsfrekvens, medicinskt omhändertagande, information och öppenhet, samarbete med organisationer samt inrättandet av en veteranadministration inom Försvarmakten.

Statens försvarshistoriska museer skulle redovisa förslag om en regeringens belöningsmedalj för särskilt berömvärda internationella insatser. Generalläkaren skulle överväga att intensifiera sitt tillsynsarbete avseende internationella militära insatser.

Myndigheterna redovisade uppdragen våren 2011 och regeringen behandlade veteransoldatpolitiken i budgetpropositionen för 2012 (prop. 2011/12:1, utg.omr. 6).

En annan del i veteransoldatpolitiken (prop. 2009/10: 160) är lagen (2010:449) om Försvarmaktens personal vid internationella militära insatser, som den 1 januari 2011 ersatte lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarmakten. Den nya lagen innebär bl.a. att omhändertagandet av personalen vid internationella militära insatser har stärkts.

I det internationella perspektivet har veteransoldatfrågorna fått en allt större aktualitet. Veteransoldatfrågor är ett prioriterat område inom det nordiska försvarssamarbetet (NORDEFECO). Även i andra internationella sammanhang, bl.a. Northern Grouping, har veteransoldatfrågorna fått en ökad betydelse.

Behovet av ytterligare utredning

Den försvarspolitiska inriktningen innebär en fortsatt hög ambition när det gäller internationella militära åtaganden. Allt fler män och kvinnor har deltagit i en internationell militär insats. Detta innebär att fler och fler blir veteransoldater. Det innebär också att allt fler utsätts för de risker för den fysiska och psykiska hälsan som en internationell militär insats innefattar.

Regeringen betonade i prop. 2009/10:160 att samhället som helhet – Försvarsmakten, andra myndigheter och institutioner, frivilligorganisationer, den enskilde veteranen, anhöriga m.fl. – kan medverka i en utvecklad veteransoldatpolitik. Erfarenheterna från genomförandet av veteransoldatpolitiken i Sverige, liksom erfarenheter från andra stater, t.ex. Danmark, visar att det kan finnas en betydande utvecklingspotential i Sverige i detta avseende. Den verksamhet som Försvarsmakten genomför på statsmakternas uppdrag är en fråga av nationell betydelse. Det bör därför prövas om veteransoldatarbetet ska utvecklas så att flera samhällssektorer involveras i omhändertagandet.

Genomförandet hittills av veteransoldatpolitiken har givit myndigheterna och andra berörda värdefulla erfarenheter. Nya frågeställningar har identifierats och man har pekat på ett behov av att utveckla veteransoldatarbetet ytterligare. Likaså har veteransoldatfrågornas betydelse framhållits av veteran-soldaterna själva och av deras organisationer. Även inom ramen för det nordiska försvarssamarbetet och annat internationellt försvarssamarbete har vikten av veteransoldatpolitiken understrukits.

Prop. 2009/10:160 var det första steget i en samlad svensk veteransoldatpolitik, och i ett vidare perspektiv, en samlad svensk veteranpolitik. En del i ett andra steg är tillsättandet av denna utredning.

I detta andra steg ingår även att behandla annan internationell verksamhet än Försvarsmakten och internationella militära insatser. Inom flera andra samhällssektorer genomförs internationell verksamhet som i olika avseenden kan liknas vid den militära. Kännetecknande är att den inrymmer risker och farlighet för den deltagande personalen. Det gäller bl.a. internationell räddningsverksamhet och polisverksamhet.

Statens ansvar för den personal som staten sänder ut i internationell verksamhet innebär också att omhändertagandet av personalen före, under och efter den internationella insatsen så långt möjligt bör ha en likformig utformning.

Det bör nu prövas om det veteranpolitiska arbetet ska utvecklas vidare och vidgas.

Det utvidgade uppdraget

Utredaren ska följa upp det pågående genomförandet av den svenska veteransoldatpolitiken, och bedöma om den behöver utvecklas vidare. Om en vidareutveckling bedöms angelägen ska förslag till finansiering inom berört utgiftsområde föreslås.

Utredaren ska också belysa den internationella samverkan på veteransoldatområdet.

Veteranpolitiken enligt prop. 2009/10:160 har i princip avsett veteransoldater. Utredaren ska också bedöma om veteranperspektivet bör utvidgas och omfatta personal från andra samhällssektorer än det militära försvaret. Även den som deltagit i annan internationell verksamhet än militär, och som innefattar särskilda risker eller farlighet, skulle kunna betraktas som veteran. Det gäller bl.a. kustbevakningspersonal, räddningspersonal, polispersonal och hälso- och sjukvårdspersonal.

Utredaren ska vidare bedöma om det nationella perspektivet när det gäller omhändertagandet av veteraner bör vidgas. Utredaren ska därför belysa frågor om samverkan mellan staten, den utsändes arbetsgivare, kommunerna, landstingen, den ideella sektorn och andra aktörer. Utredaren ska också belysa vissa kompetensfrågor.

I uppdraget ingår dock inte att se över lagen om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser. Lagen trädde i kraft den 1 januari 2011 och har således tillämpats endast en förhållandevis kort tid.

Följa upp genomförandet av prop. 2009/10:160

Genom regeringens uppdrag till berörda myndigheter i juni 2010 och myndigheternas återredovisningar våren 2011 har veteransoldatpolitiken börjat genomföras. En stor del av detta arbete är numera slutfört.

Under arbetet har nya frågeställningar identifierats av bl.a. Försvarsmakten och de berörda organisationerna. Genomförandet av veteransoldatpolitiken bör följas upp, utvärderas och vid behov utvecklas vidare.

Utredaren ska därför

- med utgångspunkt i bl.a. myndigheternas redovisningar utvärdera Försvarsmaktens och andra myndigheters genomförande av veteransoldatpolitiken,
- följa upp det fortsatta genomförandet av veteransoldat-politiken,
- analysera särskilda veteransoldatfrågor där det finns anledning att ytterligare fördjupa arbetet, och
- om det finns behov, redovisa förslag om en ytterligare utveckling av veteransoldatpolitiken.

Veteransoldatfrågor i ett internationellt perspektiv

Veteransoldatutredningen redovisade i sitt slutbetänkande En svensk veteranpolitik, del 2 (SOU 2008:91) internationella erfarenheter. Inom det nordiska försvarssamarbetet identifierade den militära kommittén under det svenska ordförandeskapet 2011 vissa samarbetsområden avseende veteransoldatfrågor. På uppdrag av Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) kartlade en särskild utredare under 2011 veteransoldatfrågor och redovisade i september samma år förslag om en vidareutveckling av det nordiska samarbetet på området. I november 2011 uppdrog de nordiska försvarsministrarna åt den politiska styrkommittén att med utgångspunkt i utredarens slutrapport vidareutveckla detta samarbete.

Även i andra internationella sammanhang, bl.a. Northern Grouping, har veteransoldatfrågorna fått en ökad betydelse.

Utredaren ska därför

- följa upp och analysera det pågående internationella veteransoldatarbetet, med tyngdpunkt i arbetet inom det nordiska försvarssamarbetet och Northern Grouping, och
- grundat på en sådan uppföljning och analys pröva om den internationella samverkan på veteransoldatområdet bör utvecklas.

Ett vidgat veteranperspektiv

Genom prop. 2009/10:160 beslutade regeringen om en samlad svensk veteransoldatpolitik, alltså frågor om omhändertagandet av personalen före, under och efter internationella militära insatser.

Inom olika samhällsområden bedrivs internationell verksamhet som principiellt är likartad med Försvarmaktens internationella militära verksamhet. Det är fråga om internationell verksamhet där svenska staten har beslutat om svensk medverkan och där verksamheten innefattar risker eller farlighet för den deltagande personalen. Det behöver inte vara fråga om en väpnad konflikt utan riskerna eller farligheten kan ha sin grund i exempelvis civila våldsamheter, naturkatastrofer eller smitt- eller sjukdomsförekomst. Det kan således gälla t.ex. Kustbevakningen och medverkan i EU:s insats Atalanta utanför Somalias kust eller bistånd genom Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps försorg till människor i akut nöd vid en jordbävning eller översvämning. Andra exempel kan vara polisiärt bistånd att återupprätta ett fungerande rätts-samhälle och hälso- och sjukvårdsinsatser vid en flyktingkatastrof.

I samtliga dessa fall utsätts personalen för risker av olika slag. Detta leder i sin tur till att det kan finnas ett behov av särskilda insatser från samhällets sida för den deltagande personalen vid hemkomsten, liknande det som gäller för Försvarmaktens personal efter en internationell militär insats. I viss utsträckning vidtas redan sådana åtgärder för polis- och räddningspersonal. Utredaren ska i detta sammanhang beakta Regeringskansliets fortsatta beredning av betänkandet Svenskt rättsväsende i internationella uppdrag, m.m. (SOU 2009:76).

Utredaren ska därför bedöma om veteranperspektivet bör omfatta också andra områden med internationell verksamhet än Försvarmaktens, vilka innefattar risker eller farlighet. Även sådan personal skulle kunna betraktas som veteraner, och därmed vid behov kunna komma i åtnjutande av samhällets särskilda stöd-åtgärder. Inriktningen bör vara att alla veteraner tillförsäkras ett situationsanpassat och ändamålsenligt stöd före, under och efter en internationell insats.

Utredaren ska också överväga ändamålsenliga kriterier eller avgränsningar för vilken internationell verksamhet som bör innefattas i en sådan svensk veteranpolitik.

Utredaren ska därför

- belysa hur veteranfrågor hanteras inom olika samhällssektorer såsom Kustbevakningens område, vid insatser inom räddnings- och katastrofområdet, inom polisområdet och hälso- och sjukvårdsområdet samt, om behov finns, föreslå åtgärder för att

utveckla omhändertagandet av personalen före, under och efter en internationell insats,

- belysa hur veteranfrågor hanteras även inom områden där kopplingen till veteranbegreppet enligt dir. 2011:103 och detta tilläggsdirektiv inte är uppenbar, t.ex. arbetsmarknadsområdet och socialområdet vid sidan om hälso- och sjukvården, och
- överväga och vid behov föreslå kriterier eller annan avgränsning när det gäller vilken internationell verksamhet som bör innefattas i en svensk veteranpolitik.

Statistik

För att kunna genomföra en samlad veteranpolitik är det nödvändigt att ha tillgång till relevant statistik. Det är myndigheternas ansvar att se till att man kan redovisa den statistik som behövs.

Utredaren ska därför

- belysa vilka statistiska uppgifter de berörda myndigheterna kan redovisa i dag,
- redovisa i vilken utsträckning denna statistik och myndigheternas statistiksystem avseende veteraner behöver förbättras för att tillgodose de krav en samlad veteranpolitik ställer, och
- föreslå hur fullgod statistik ska kunna erhållas vid en utvidgad och samlad veteranpolitik.

Samverkan i omhändertagandet

Staten har det yttersta ansvaret för den personal som Sverige (staten) sänder ut i internationella insatser. Detta gäller oavsett om det är personal för en internationell militär insats, personal för en internationell polisinsats, räddningspersonal vid en naturkatastrof eller personal för något annat ändamål. Den myndighet som sänder ut arbetstagare har också ett ansvar som arbetsgivare för de utsända före, under och efter genomförd insats.

Landstingen och kommunerna ansvarar inom Sverige för hälso- och sjukvårdsfrågor respektive sociala frågor.

Den ideella sektorn med bl.a. frivilliga försvarsorganisationer och ideella föreningar har inget formellt ansvar. Men man har ofta

ett grundläggande och betydande engagemang när det gäller människor som behöver stöd. Detta gäller också för trossamfunden.

Det saknas en övergripande och samlad syn på i vilken utsträckning och på vilket sätt staten, den utsändes arbetsgivare, kommunerna, landstingen, den ideella sektorn och andra kan och bör samverka inom en utvecklad veteranpolitik. I och med att kvinnor och män i olika åldrar och med skilda personliga förhållanden, utgångspunkter och bakgrund deltar i den internationella verksamheten angår veteranpolitiken i realiteten alla människor i samhället. Därmed berörs också olika samhällsstrukturer och ett stort antal organisationer.

Ett steg i riktningen att tydligare än hittills involvera ideella organisationer i veteransoldatarbetet är Försvarsmaktens utvecklade samarbete med bl.a. Fredsbaskrarna och Svenska Soldathemsförbundet. Denna utrednings uppdrag är ett annat exempel.

Omhändertagandet av veteraner före, under och efter internationell verksamhet bör präglas av en helhetssyn från samhällets sida. Den enskilde har deltagit i den internationella verksamheten som en representant för Sverige. När den deltagande kommer hem igen ska han eller hon känna att det, när det behövs, finns en helhetssyn i omhändertagandet och att olika instanser samverkar på ett ändamålsenligt sätt. Synsättet med olika instansers engagemang i veteranfrågorna bör därför fördjupas ytterligare.

Utredaren ska därför

- analysera hur staten, den utsändes arbetsgivare, kommunerna, landstingen, den ideella sektorn och andra kan samverka när det gäller veteranfrågor och där en utgångspunkt bör vara att den ideella sektorns roll tydliggörs, och
- lämna de förslag som behövs för att en samhällets helhetssyn i veteranpolitiken ska kunna stärkas.

Erfarenheterna från veteransoldatarbetet visar att det är viktigt med ett genomtänkt och samordnat omhändertagande när den enskilde kommit hem och ska återgå i sin ordinarie verksamhet. De hemvändande har olika behov, bl.a. beroende på den internationella verksamhetens art, var de har varit och vad som hänt under tjänstgöringen utomlands. Samhället måste kunna möta och omhänderta dessa skilda behov på ett adekvat sätt.

Vid en internationell militär insats har Försvarsmakten enligt 6 § lagen om Försvarsmaktens personal vid internationella militära

insatser ett särskilt ansvar för uppföljning av den enskilde. Enligt 8–12 §§ samma lag har myndigheten också ett ansvar att lämna visst stöd till den som skadats.

Den som har drabbats av en fysisk eller psykisk skada hänvisas till den ordinarie hälso- och sjukvården. Kommunen har sitt ansvar i sociala frågor.

För många veteransoldater är det s.k. kamratstödet av stor betydelse, liksom olika former av anhörigstöd.

Utredaren ska därför

- belysa på vilket sätt en enskild, som är i behov av hjälp, får nödvändigt stöd och hjälp av staten, den utsändes arbetsgivare, kommunen, landstinget, den ideella sektorn eller annan aktör,
- med utgångspunkt i den enskilde individens perspektiv belysa hur samverkan fungerar mellan å ena sidan det offentliga och å andra sidan den ideella sektorn och andra aktörer,
- belysa om den speciella kompetens som finns i den ideella sektorn och hos t.ex. trossamfunden kan tillvaratas bättre, utan att andra aktörers ansvar enligt gällande lagstiftning inskränks eller förändras, och
- föreslå hur samverkan mellan de olika instanserna kan utvecklas.

Vissa kompetensfrågor

Landstingens specialistkompetens i olika medicinska frågor varierar över landet. Detta aktualiseras bl.a. vid internationella militära insatser där det finns risk för att deltagare kan drabbas av krigsskador. Försvarsmakten har för detta syfte ett samarbete med Uppsala akademiska sjukhus. I Danmark har försvaret ett omfattande samarbete med Rigshospitalet i Köpenhamn.

Frågeställningen kan också aktualiseras vid t.ex. internationella insatser med hälso- och sjukvårdspersonal i områden där det finns en förhöjd risk för smitta av allvarliga och sällsynta sjukdomar.

Utredaren ska därför

- analysera frågor om tillgången på medicinsk specialistkompetens avseende den som drabbats av svår sjukdom, fysisk eller psykisk skada vid en internationell insats, och

- på försvarets område jämföra förhållandena i Sverige med det system som tillämpas i Danmark och i det sammanhanget redovisa för- och nackdelar.

Andra frågor inom veteranområdet

Om det behövs för att kunna lämna förslag om en samlad och ändamålsenlig veteranpolitik, får utredaren

- belysa andra aspekter inom veteranområdet än de som redovisas i detta direktiv och lämna nödvändiga förslag.

Jämställdhet

Utredaren ska

- belysa och analysera frågeställningarna ur ett könsperspektiv, och
- redovisa konsekvenserna för jämställdheten mellan kvinnor och män av de förslag som lämnas.

Författningsförslag och finansiering

Utredaren ska

- redovisa de författningsförslag som förslagen ger upphov till, och
- redovisa förslag till finansiering inom ansvarigt utgiftsområde om bedömningar eller förslag lämnas som medför ökade kostnader för det allmänna.

Samverkan och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samverka med Rikspolisstyrelsen, Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Kustbevakningen, Socialstyrelsen, Nämnden för statligt stöd till trossamfund, Sveriges Kommuner och Landsting och andra berörda myndigheter, organisationer och intressenter, däribland företrädare för relevanta arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer.

Utredaren ska hålla Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) informerat om arbetet.

Enligt utredningens direktiv skulle uppdraget redovisas senast den 1 november 2012. Utredningstiden förlängs nu. Det ursprungliga uppdraget ska redovisas senast den 1 februari 2013. Det utvidgade uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2013.

(Försvarsdepartementet)

Kommittédirektiv 2013:118

Tilläggsdirektiv till Veteranutredningen (Fö 2011:03)

Beslut vid regeringssammanträde den 5 december 2013

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 23 augusti 2012 tilläggsdirektiv om ett utvidgat uppdrag för utredningen att följa upp det pågående genomförandet av den svenska veteransoldatpolitiken och bedöma om den behöver utvecklas vidare samt bedöma om veteranperspektivet även bör omfatta veteraner efter annan internationell verksamhet än militär (dir. 2012:83). Det utvidgade uppdraget skulle redovisas senast den 1 december 2013.

Utredningstiden förlängs för detta uppdrag. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 30 april 2014.

(Försvarsdepartementet)



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

2013-08-27

Fö2011/03/2013/7

Veteranutredningen

Fö 2011:03

Enligt sändlista

Inbjudan till

Hearing om den framtida veteranpolitiken – en utveckling av samhällets stöd till personalen i internationella civila och militära insatser

Välkommen till hearing om den framtida veteranpolitiken – en utveckling av samhällets stöd till personalen i internationella civila och militära insatser.

Tid: Onsdagen den 25 september 2013, kl. 09.00-15.30.

Plats: Riksdagen, Andrakammarsalen, Riksplan, Stockholm

Veteranutredningen har regeringens uppdrag¹ att *följa upp genomförandet av den svenska veteransoldatpolitiken* och bedöma om den behöver *utvecklas vidare*. Utredningen ska också *bedöma om veteranperspektivet bör omfatta tjänstgörande personal och veteraner i annan internationell verksamhet än militär verksamhet*, t.ex. kustbevakningspersonal, personal vid räddnings- och katastrofinsatser, polispersonal samt hälso- och sjukvårdspersonal. Vidare ska utredningen i samband med analysen av frågan om att vidga det nationella perspektivet i veteranfrågor även *belysa frågor om samverkan mellan stat, landsting, kommun, arbetsgivare, den ideella sektorn och andra aktörer*.

Syftet med sammankomsten är att *utveckla dialogen* med berörda myndigheter, landsting, kommuner och civila organisationer, m.fl. om *stödet till personal som deltar eller som har deltagit i internationella civila och militära insatser kan utvecklas*. Syftet är också att *inspirera berörda aktörer till att öka samverkan* i veteranfrågor.

¹ Dir 2012:83 – Tilläggsdirektiv till Veteranutredningen (Fö 2011:03).

Vid utredningen presenteras som bakgrund översiktligt *internationella civila och militära insatser där svensk personal deltar eller har deltagit*. Vidare lämnas *en redogörelse för hur personal som deltar i insatser och deras anhörigas kan komma att påverkas av tjänstgöringen*, bl.a. vad gäller hälsoaspekter.

Deltagare i hearingen bjuds in att bidra med förslag och synpunkter i en diskussion under hearingen som leds av utredaren, riksdagsledamot Allan Widman.

Diskussionen förbereds av deltagarna genom analys av nedanstående frågeställningar. Svaren presenteras som inlägg under dagen eller skriftligen till utredningens sekretariat före eller efter hearingen. Hearingen och svaren dokumenteras skriftligen.

Anmälan görs senast den 15 september 2013 till:
utredningssekreteraren Jens. G. Pettersson på e-postadress:
jens.g.pettersson@regeringskansliet.se

(På grund av lokalens storlek avser inbjudan 1-2 deltagare från respektive myndighet, kommun, civil organisation och trossamfund).

Under hearingen serveras en lättare lunch. Ange ev. önskemål om specialkost. Deltagande i hearingen är kostnadsfritt. Deltagarna svarar själva för egna kostnader med anledning av deltagandet.

Vid frågor kontakta Jens. G. Pettersson, tel. 08- 405 83 01 alt. mobil 072-513 66 38.

Välkomna!

Allan Widman
Särskild utredare

Bifogas:

- *Program för hearingen om den framtida veteranpolitikern – en utveckling av samhällets stöd till personalen i internationella civila och militära insatser.*
- *Frågor till deltagare i hearingen.*
- *Veteranutredningen – uppdrag och ledamöter.*

Sändlista

Myndigheter

Arbetsgivarverket
Domstolsverket
Folke Bernadotteakademin
Försvarsmakten
Försvarets materielverk
Försvarets radioanstalt
Försvarshögskolan
Kriminalvården
Kustbevakningen
Lantmäteriet
Migrationsverket
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Nämnden för statligt stöd till trossamfund (SST)
Rikspolisstyrelsen
Socialstyrelsen
Skatteverket
Statens folkhälsoinstitut
Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete
Totalförsvarets forskningsinstitut
Tullverket
Åklagarmyndigheten

Kommuner/landsting

Bodens kommun
Eksjö kommun
Göteborgs stad
Haninge kommun
Karlskrona kommun
Luleå kommun
Lunds kommun
Malmö stad
Ronneby kommun
Skövde kommun
Stockholms stad
Uppsala kommun
Östersunds kommun
Landstinget i Uppsala län
Norrbottens läns landsting
Västra Götalandsregionen
Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)

Civila organisationer m.m.

Allmänna Försvarsföreningen (AFF)
Bosniakiska Islamiska samfundet (BIS)
Civilförsvarsförbundet
Ekumenia kyrkan
Ersta Diakoni
Evangeliska Frikyrkan
Folk och Försvar
Frälsningsarmén
Förbundet St. Lukas
Hela Människan
HSO – Handikappförbunden
Invidzonen
Judiska församlingarnas centralråd
Kungafonden
Kungliga Krigsvetenskapsakademin
Kungliga Örlogsmannasällskapet
Officersförbundet
Officerarnas Ideella Stödförening (OISF)
Riksförbundet Social och Mental hälsa (RSMH)
Rädda Barnen
Röda Korset
Skyddsvärnet
Riksförbundet för suicide prevention och efterlevnadsstöd (SPES)
Romersk-katolska Kyrkan i Sverige
Svenska kyrkan
Sveriges Militära Kamratföreningar (SMKR)
Svenska Soldathemsförbundet (SSHF)
Sveriges Veteranförbund Fredsbaskrarna (SVF)

**Program för hearing om den framtida veteranpolitiken
– en utveckling av samhällets stöd till personalen i
internationella civila och militära insatser**

*Onsdagen den 25 september 2013 kl. 09.00-15.30 (kaffe från kl.08.30)
Riksdagen, Andrakammarsalen, Riksplån, Stockholm*

Kl. 08.30 - 09.00 Samling och kaffe

Kl. 09.00 - 09.15 Inledning (*Allan Widman*)

Kl. 09.15 - 09.30 Sveriges deltagande i internationella civila och militära insatser (*Folke Bernadotteakademien/Myndigheten för samhällsskydd och beredskap/Försvarmakten*)

Kl. 09.30 - 10.00 Hur påverkas personalen av tjänstgöring i internationella insatser och deras anhöriga?

Kl. 10.00 - 10.30 Genomförandet av veteransoldatpolitiken (*Försvarmakten*)

Kl.10.30 - 11.15 Presentation av scenario (skadad personal i insatsområdet)(*Folke Bernadotteakademien/Försvarmakten*)

Kl. 11.15 - 11.30 Riktlinjer för diskussion efter lunch (*Allan Widman*)

Kl. 11.30 - 12.30 Lunch (lättare lunch serveras)

Kl.12.30 - 14.00 Presentation av skriftliga svar på utskickade frågeställningar och diskussion (*myndigheter/kommuner/landsting/civila organisationer/trossamfund*)

Kl. 14.00 - 14.15 Afghanistan - erfarenheter och kommentarer (*Torbjörn Pettersson, tidigare ambassadör i Afghanistan*)

Kl. 14.15 - 14.30 Kaffe

Kl. 14.30 - 15.00 Stöd till den enskilde/anhörig – frågan om reglering genom författning eller kollektivavtal (*Arbetsgivarverket*)

Kl. 15.00 - 15.30 Frågor/avslutande reflektioner (*Allan Widman*)

(Med reservation för eventuella ändringar i programmet. Ett slutligt program kommer att delas ut vid hearingens start).

Frågor till deltagare i hearingen

1. Hur kan *myndigheten* bidra till utvecklingen av veteranpolitiken, dvs. samhällets stöd till personalen före, under och efter internationella civila och militära insatser?
2. Hur kan *kommunen* bidra till utvecklingen av veteranpolitiken, dvs. samhällets stöd till personalen före, under och efter internationella civila och militära insatser?
3. Hur kan *landstinget* bidra till utvecklingen av veteranpolitiken, dvs. samhällets stöd till personalen före, under och efter internationella civila och militära insatser?
4. Hur kan den *civila organisationen* bidra till utvecklingen av veteranpolitiken, dvs. samhällets stöd till personalen före, under och efter internationella civila och militära insatser?
5. Hur kan *trossamfunden* bidra till utvecklingen av veteranpolitiken, dvs. samhällets stöd till personalen före, under och efter internationella civila och militära insatser?

Veteranutredningen

Bakgrund

Genom riksdagens beslut våren 2010 med anledning av propositionen *Modern personalförsörjning för ett användbart försvar* har grunden för en samlad svensk veteransoldatpolitik lagts fast.²

Den 1 januari 2011 trädde lagen (2010:449) respektive förordningen (2010:651) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser i kraft.

Genom den nya lagstiftningen har bl.a. stödet till personalen under och efter internationella militära insatser stärkts, bl.a. genom att Försvarsmakten har ett särskilt uppföljningsansvar för personal som tjänstgjort i sådana insatser. Det innebär bl.a. att myndigheten utan begränsning i tiden ska bistå den enskilde med stödåtgärder. Vidare har stödet till de anhöriga utvecklats.

I propositionen framhåller regeringen att det i de flesta fall är riksdagen som på regeringens förslag beslutar om svenskt deltagande i en internationell militär insats. Riksdagen och regeringen har därför det yttersta ansvaret för den utsända personalen. Att utveckla stödet till personalen vid internationella militära insatser och deras anhöriga – veteransoldatpolitiken – är en viktig del i den pågående reformeringen av det militära försvaret.

Regeringen betonar att veteransoldatpolitiken ska utgå från en helhetssyn som inkluderar rekrytering av personalen, utbildning och förberedelser inför insatsen, stöd och åtgärder under insatsen samt stöd, uppföljning och eventuell rehabilitering efter insatsen. Också stödet till de anhöriga till den tjänstgörande personalen och veteransoldater, särskilt barnen, utgör en viktig del i denna helhetssyn.

Regeringen framhåller att samhället som helhet – Försvarsmakten, andra myndigheter och institutioner, frivilligorganisationer, den enskilde veteranen, anhöriga m.fl. – kan medverka i en utvecklad veteransoldatpolitik. Erfarenheterna från andra länder, t.ex. Danmark

² Prop. 2009/10:160, bet. 2009/10:FöU8, rskr. 2009/10:269. Se även Veteranoldsatsutredningens betänkanden *En svensk veteranpolitik, del 1 – Ansvaret för personalen före, under och efter internationella militära insatser* (SOU 2007:77) och *En svensk veteranpolitik, del 2 – Ansvaret för personalen före, under och efter internationella militära insatser* (SOU 2008:91).

och Norge, visar också att det kan finnas en betydande utvecklingspotential i Sverige i detta avseende.

Uppdraget

Delområden

Uppföljning och utvärdering av veteransoldatpolitiken

Regeringen konstaterar i direktiven till utredningen att under arbetet med införandet av veteransoldatpolitiken har nya frågeställningar identifierats. Genomförandet av veteransoldatpolitiken bör därför följas upp, utvärderas och vid behov utvecklas vidare.

Utredningen ska

- följa upp det fortsatta genomförandet av veteransoldatpolitiken,
- utvärdera Försvarens och andra myndigheters genomförande av veteransoldatpolitiken,
- analysera särskilda veteransoldatfrågor där det finns anledning att ytterligare fördjupa arbetet, och
- redovisa förslag om en utveckling av veteransoldatpolitiken.

Ett vidgat veteranperspektiv

Inom olika samhällsområden bedrivs internationell verksamhet som principiellt är likartad med Försvarens internationella militära verksamhet. Det är fråga om internationell verksamhet där svenska staten har beslutat om svensk medverkan och där verksamheten innefattar risker eller farlighet för den deltagande personalen. Enligt regeringen leder detta till att det kan finnas ett behov av särskilda insatser från samhällets sida för den deltagande personalen vid hemkomsten, liknande det som gäller för Försvarens personal efter en internationell militär insats. Även sådan personal skulle kunna betraktas som veteraner, och därmed vid behov kunna komma i åtnjutande av samhällets särskilda stödåtgärder. Inriktningen bör vara att alla veteraner tillförsäkras ett situationsanpassat och ändamålsenligt stöd före, under och efter en internationell insats.

Utredningen ska

- belysa hur veteranfrågor hanteras inom olika samhällssektorer, t.ex. kustbevakningens område, räddnings- och katastrofområdet, polisområdet samt hälso- och sjukvårdsområdet,
- föreslå åtgärder för att utveckla omhändertagandet av personalen före, under och efter en internationell insats,

- belysa hur veteranfrågor hanteras inom områden där kopplingen till veteranbegreppet³ inte är uppenbar, t.ex. arbetsmarknadsområdet och socialområdet vid sidan om hälso- och sjukvården, och
- överväga kriterier eller annan avgränsning när det gäller vilken internationell verksamhet som bör innefattas i en svensk veteranpolitik.

Samverkan

Regeringen betonar i direktiven att veteranpolitiken angår alla människor i samhället. Därmed berörs också olika samhällsstrukturer och ett stort antal organisationer. Som tidigare nämnts har staten det yttersta ansvaret för den personal som Sverige sänder ut i internationella insatser. Detta gäller oavsett om det är personal för en internationell militär insats, personal för en internationell polisinsats, räddningspersonal vid en naturkatastrof eller personal för något annat ändamål. Den myndighet som sänder ut arbetstagare har också ett ansvar som arbetsgivare för de utsända före, under och efter genomförd insats. Landstingen och kommunerna ansvarar inom Sverige för hälso- och sjukvårdsfrågor respektive sociala frågor. Den ideella sektorn, bl.a. frivilliga försvarsorganisationer och ideella föreningar, har inget formellt ansvar. Organisationerna har dock ofta ett grundläggande och betydande engagemang när det gäller människor som behöver stöd. Detta gäller också för trossamfunden.

Stödet till veteraner före, under och efter internationell verksamhet bör enligt regeringen präglas av en helhetssyn från samhällets sida. Den enskilde, som har deltagit i den internationella verksamheten som en representant för Sverige, ska känna att det finns en helhetssyn i omhändertagandet och att olika instanser samverkar på ett ändamålsenligt sätt.

Enligt regeringen saknas emellertid en övergripande och samlad syn på i vilken utsträckning och på vilket sätt staten, den utsändes arbetsgivare, kommunerna, landstingen, den ideella sektorn och andra kan och bör samverka inom en utvecklad veteranpolitik. Enligt regeringen bör synsättet med olika instansers engagemang i veteranfrågorna fördjupas ytterligare.

Utredningen ska

- belysa på vilket sätt en enskild, som är i behov av hjälp, får nödvändigt stöd och hjälp av staten, den utsändes arbetsgivare, kommunen, landstinget, den ideella sektorn eller annan aktör,

³ Enligt dir. 2011:103 och tilläggsdirektiv 2012:82.

- med utgångspunkt i den enskilde individens perspektiv belysa hur samverkan fungerar mellan å ena sidan det offentliga och å andra sidan den ideella sektorn och andra aktörer,
- analysera hur staten, den utsändes arbetsgivare, kommunerna, landstingen, den ideella sektorn och andra kan samverka när det gäller veteranfrågor och där en utgångspunkt bör vara att den ideella sektorns roll tydliggörs,
- belysa om den speciella kompetens som finns i den ideella sektorn och hos t.ex. trossamfunden kan tillvaratas bättre, utan att andra aktörers ansvar enligt gällande lagstiftning inskränks eller förändras,
- föreslå hur samverkan mellan de olika instanserna kan utvecklas, och
- lämna de förslag som behövs för att samhällets helhetsyn i veteranpolitiken ska kunna stärkas.

Statistik

I direktiven konstaterar regeringen att det är nödvändigt att ha tillgång till relevant statistik för att kunna genomföra en samlad veteranpolitik. Det är myndigheternas ansvar att se till att man kan redovisa den statistik som behövs.

Utredningen ska

- belysa vilka statistiska uppgifter de berörda myndigheterna kan redovisa i dag,
- redovisa i vilken utsträckning denna statistik och myndigheternas statistiksystem avseende veteraner behöver förbättras för att tillgodose de krav en samlad veteranpolitik ställer, och
- föreslå hur fullgod statistik ska kunna erhållas vid en utvidgad och samlad veteranpolitik.

Veteranutredningens deltagare

Särskild utredare

Riksdagsledamot Allan Widman

Sakkunniga

Militärsakkunnige Carl van Duin (Försvarsdepartementet)
Departementsråd Eva Hjortendal Hellman (Försvarsdepartementet)
Departementssekreterare Marie Ericsson (Utbildningsdepartementet)
Departementssekreterare Katja Wahlsten (Socialdepartementet)

Experter

Handläggare Helena Bunner (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap)

Avdelningschef Stefan Hallén (Försvarmakten)

Enhetschef Tiina Heino (Folke Bernadotteakademin)

Generaldirektör Lars Nylén (Justitiedepartementet)

Överstelöjtnant Anders Stach (Försvarmakten)

F d förbundsordförande Bo Wrånker (Sveriges Veteranförbund Fredsbaskrarna)

Adjungerade

Personaldirektör Sven Malmer (Kustbevakningen)

Enhetschef Stina Sjölin (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap)

Sekretariat

Huvudsekreterare Thomas Wallander

Sekreterare Jens. G. Pettersson

/

Faktiskt deltagande - Veteranhearing onsdag 25 september 2013

Angergård	Göran	Uppsala Akademiska Sjukhus
Behrendtz	Emma	Invidzonen
Bjerkne	Annelie	Skövde kommun
Bolin-Hellblom	Lotta	Försvarmakten
Butti	Lisa	FOI
Carlblick	Johanna	Försvarmakten
Claréus	Anders	Försvarmakten
Cleryd	Mikael	Försvarmakten
Degsell	Christer	Rikspolisstyrelsen
Dusing	Stefan	Försvarmakten
Eksell	Klas	Försvarmakten
Elmberg	Sten	Svenska kyrkan
Ericson Wolke	Lars	Försvarshögskolan
Ericsson	Marie	Utbildningsdepartementet
Ericsson	Maria	MSB
Fast	Maria	Karlsborgs kommun
Fagerberg	Pia	Försvarmakten
Flodin	Bengt	Försvarmakten
Gawelin	Gill	Rikspolisstyrelsen
Hallén	Stefan	Försvarmakten
Heino	Tiina	Folke Bernadotteakademien
Hjortendal Hellman	Eva	Försvarsdepartementet
Hjärthammar	Mikael	Svenska Soldathemsförbundet
Hydfors	Tommy	Rikspolisstyrelsen
Jansson	Andreas	Försvarmakten
Jansson	Caroline	Försvarmakten
Jensen	Karina	Försvarmakten
Jensen	Bo	Haninge kommun
Jäppinen	Petra	Försvarmakten
Karlsson	Cesilia	Invidzonen
Kenttälä	Mikael	Officersförbundet
Kjellman	Björn	Försvarmakten
Larsson	Helena	Försvarmakten
Liljegren	Mats	Örebro Universitet
Lindgren	Jonas	Kriminalvården
Lindh	Jens	Invidzonen
Lindqvist	Anne	Försvarmakten
Malmer	Sven	Kustbevakningen
Mossegård	Per	Svenska kyrkan
Nilsson	Anncharlotte	Kungafonden
Nilsson	Åke	-
Nordwall	Ann-Sofie	Försvarmakten
Norrgård	Yvonne	Sveriges Civilförsvarsförbund
Nybling	Anna	Invidzonen
Nylén	Lars	Justitiedepartementet
Näreby	Anna	Försvarmakten
Olafsson	Anna Sif	Kriminalvården
Permatz	Maria	Försvarmakten
Pethrus	Carl-Martin	Aux Analysis

Internationella insatser: Utvecklande, men också utmanande.

Faktiskt deltagande - Veteranhearing onsdag 25 september 2013

Pettersson	Jens	Veteranutredningen
Pettersson	Torbjörn	SIDA
Pfeifer	Karl	Arbetsgivarverket
Pålsson	Erik Kennet	Katolska kyrkan
Ramnerup	Anders	Sveriges Veteranförbund
Rothman	Henning	Försvarmakten
Samuelsson	Diana	Försvarmakten
Sandberg	Daniel	Försvarmakten
Sandholm	Margareta	Åklagarmyndigheten
Sjölin	Stina	MSB
Stach	Anders	Försvarmakten
Storey	Adam	Folke Bernadotteakademin
Sundström	Martin	Försvarmakten
Swiecicki	Dominik	Invidzonen
Törngren	Erland	Kammarkollegiet
Wahlsten	Katja	Socialdepartementet
Wallander	Thomas	Veteranutredningen
van Duin	Carl	Försvarsdepartementet
Wester	Misse	FOI
Widman	Allan	Veteranutredningen
Wiik	Emma	Försvarmakten
Wiktorsson	Bengt	Sveriges Veteranförbund

Internationella insatser: Utvecklande, men också utmanande.

Statens offentliga utredningar 2014

Kronologisk förteckning

1. Vissa bostadsbeskattningsfrågor. Fi.
2. Framtidens valfrihetssystem
– inom socialtjänsten. S.
3. Boende utanför det egna hemmet
– placeringsformer för barn och unga. S.
4. Det måste gå att lita på konsument-
skyddet. Ju.
5. Staten får inte abdikera
– om kommunaliseringen av den svenska
skolan. U.
6. Män och jämställdhet. U.
7. Skärpta straff för vapenbrott. Ju.
8. Översyn av statsskuldpolitiken. Fi.
9. Förändrad assistansersättning
– en översyn av ersättningsystemet. S.
10. Ett steg vidare – nya regler och åtgärder
för att främja vidareutnyttjande
av handlingar. S.
11. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet
2014. Forskningsdebatt, alternativ och
beslutsfattande. M.
12. Utvärdera för utveckling – om utvärdering
av skolpolitiska reformer. U.
13. En digital agenda i människans tjänst
– en ljusnande framtid kan bli vår. N.
14. Effektiv och rättssäker
PBL-överprövning. S.
15. Investeringsplanering för försvarsmateriel
En ny planerings-, besluts- och
uppföljningsprocess. Fö.
16. Det ska vara lätt att göra rätt
Åtgärder mot felaktiga utbetalningar
inom den arbetsmarknadspolitiska
verksamheten. A.
17. Genomförande av Seveso III-direktivet.
Fö.
18. Straffskalorna för allvarliga våldsbrott. Ju.
19. Yrkeskvalifikationsdirektivet – ett samlat
genomförande. U.
20. Läkemedel för särskilda behov. S.
21. Bredband för Sverige in i framtiden. N.
22. Genomförande av EU:s nya
redovisningsdirektiv. Ju.
23. Rätt information på rätt plats i rätt tid.
Del 1, 2 och 3. S.
24. Olycksregister och djupstudier på
transportområdet. N.
25. Internationella rättsförhållanden rörande
arv. Ju.
26. Tillträde till COTIF 1999. Ju.
27. Svensk veteranpolitik. Ett ansvar för hela
samhället. + Bilagor. Fö.

Statens offentliga utredningar 2014

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Det måste gå att lita på konsumentskyddet. [4]
- Skärpta straff för vapenbrott. [7]
- Straffskalorna för allvariga våldsbrott. [18]
- Genomförande av EU:s nya redovisningsdirektiv. [22]
- Internationella rättsförhållanden rörande arv. [25]
- Tillträde till COTIF 1999. [26]

Försvarsdepartementet

- Investeringsplanering för försvarsmateriel
En ny planerings-, besluts- och uppföljningsprocess. [15]
- Genomförande av Seveso III-direktivet. [17]
- Svensk veteranpolitik. Ett ansvar för hela samhället. + Bilagor. [27]

Socialdepartementet

- Framtidens valfrihetssystem
– inom socialtjänsten. [2]
- Boende utanför det egna hemmet
– placeringsformer för barn och unga. [3]
- Förändrad assistansersättning
– en översyn av ersättningssystemet. [9]
- Ett steg vidare – nya regler och åtgärder för att främja vidareutnyttjande av handlingar. [10]
- Effektiv och rättssäker PBL-överprövning. [14]
- Läkemedel för särskilda behov. [20]
- Rätt information på rätt plats i rätt tid. Del 1, 2 och 3. [23]

Finansdepartementet

- Vissa bostadsbeskattningsfrågor. [1]
- Översyn av statsskuldpolitiken. [8]

Utbildningsdepartementet

- Staten får inte abdikera
– om kommunaliseringen av den svenska skolan. [5]
- Män och jämställdhet. [6]

- Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer. [12]
- Yrkeskvalifikationsdirektivet – ett samlat genomförande. [19]

Miljödepartementet

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2014. Forskningsdebatt, alternativ och beslutsfattande. [11]

Näringsdepartementet

- En digital agenda i människans tjänst
– en ljusnande framtid kan bli vår. [13]
- Bredband för Sverige in i framtiden. [21]
- Olycksregister och djupstudier på transportområdet. [24]

Arbetsmarknadsdepartementet

- Det ska vara lätt att göra rätt
Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. [16]