Kommittédirektiv

Rekrytering från rättsväsendet till internationella uppdrag

Dir. 2008:155

Beslut vid regeringssammanträde den 18 december 2008.

Sammanfattning av uppdraget

Sverige har som målsättning att vara en aktiv internationell aktör som tar ett stort ansvar i bl.a. freds- och säkerhetsfrämjande insatser. Detta uttrycks tydligt i regeringens skrivelse skr. 2007/08:51 (Nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet). Regeringen har därför vidtagit åtgärder för att stärka det fredsfrämjande arbetet bl.a. genom att öka Sveriges förmåga att bidra med civil personal till internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser. Inrättandet av Folke Bernadotteakademiens personalförsörjningsfunktion är ett exempel på detta. Regeringens övergripande målsättning är att säkerställa största möjliga effektivitet, samordning och enhetlighet i personalförsörjningen till insatserna.

Såväl i FN som i EU har Sverige argumenterat för att förstärka och bredda det civila inslaget i sådana insatser. Att utveckla EU:s förmåga att genomföra insatser för att stärka rättsväsendet i krisdrabbade områden är en viktig uppgift i detta sammanhang. Rättsväsendet i Sverige bör kunna bidra till att uppfylla den ökade efterfrågan på civilt deltagande i sådana insatser.

En särskild utredare tillkallas för att utreda dels organisatoriska frågor beträffande det svenska rättsväsendets deltagande i internationella uppdrag och insatser, dels jurisdiktionsfrågor relaterade till svensk civil personals deltagande i sådana sammanhang.

I den första delen ska utredaren kartlägga om det finns behov att förändra rättsväsendets myndigheters organisation och struktur för rekrytering av experter till freds- och säkerhetsfrämjande insatser, till det internationella utvecklingssamarbetet samt till övriga internationella uppdrag. Utredaren ska särskilt beakta hur myndigheterna kan stärka sin förmåga att rekrytera personal. I detta sammanhang ska utredaren också se över hur myndigheterna kan samarbeta med andra rekryterande myndigheter och i synnerhet med Folke Bernadotteakademin, som har en samordnande roll inom freds- och säkerhetsfrämjande, konfliktförebyggande, krishanteringsinsatser eller andra liknande uppdrag. Utredaren ska inom utredningstiden beakta andra eventuella pågående projekt och initiativ gällande angränsande myndigheter och frågor som berör personalförsörjningen till internationella insatser.

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

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

Utredaren ska även lämna förslag till andra nödvändiga författningsändringar eller organisatoriska förändringar som förbättrar möjligheterna för rättsväsendets myndigheter att rekrytera personal till befattningar i internationella organisationer respektive internationella uppdrag. Utredaren ska redovisa vilka konsekvenser, inklusive ekonomiska, som förslagen kan medföra.

Utredningsarbetet ska redovisas senast den 31 augusti 2009.

Bakgrund

Efterfrågan på civil personal till internationella fredsfrämjande insatser har under senare år ökat markant, inte minst i takt med att FN antagit allt bredare mandat och då EU inom ramen för den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken (ESFP) utvecklat sin civila förmåga att hantera kriser. Sverige har varit drivande för att förstärka och bredda den civila kapaciteten inom krishanteringen bl.a. genom lanseringen av EU:s civila snabbinsatskapacitet *Civilian Response Team (CRT)* samt genom försök att lansera nya civila instrument inom FN-systemet.

Det svenska engagemanget inom krishanteringen på rättsstatsområdet har hittills främst bestått av polisiära insatser. När det gäller uppbyggnad av rättsväsendet i krisdrabbade samhällen är det emellertid viktigt att polisiära insatser följs av motsvarande uppbyggnad inom hela rättsstatsområdet. Om inte övriga delar av rättskedjan byggs upp på motsvarande sätt riskerar polisens insatser att få mindre genomslag. Sverige har därför aktivt drivit frågan om ett tydligare stöd till hela rättsväsendet inom krishanteringsinsatserna och utvecklingen inom EU går nu också i den riktningen.

Regeringens avsikt vad gäller insatser på rättsstatsområdet, framför allt på EU-nivå, är att förbättra och ytterligare utveckla den civila förmågan i syfte att gemomföra snabbare och effektivare insatser med inriktning mot hela rättsväsendet.

Utöver de styrande utrikes- och säkerhetspolitiska intressena att delta i internationell verksamhet finns även verksamhetsmässiga intressen. Deltagande i internationell verksamhet ger rättsväsendets myndigheter en möjlighet att inhämta information och kunskap som kan omsättas i den nationella verksamheten. Av denna anledning ska rättsväsendets prioriteringar beaktas i frågor som rör svenskt deltagande i internationella insatser.

Det är viktigt att förbättra rättsväsendets myndigheters förutsättningar att rekrytera personal till dessa insatser. Bortsett från Polisen, och i viss mån Kriminalvården, har rättsväsendet i övrigt begränsad erfarenhet av deltagande med personal i inter-

nationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser. Däremot har rättsväsendet i större utsträckning bidragit till insatser inom ramen för det bilaterala utvecklingssamarbetet samt till övrig internationell verksamhet såsom t.ex. internationella tribunaler. Såväl Domstolverket, Åklagarmyndigheten som Kriminalvården har medverkat i olika projekt, bl.a. i Baltikum och på Västra Balkan, för att reformera och stärka rättsväsendet i dessa regioner.

Regeringen tillkallade i mars 2001 en särskild utredare med uppgift att lämna förslag om förutsättningarna för svenska domares och åklagares deltagande i internationella insatser. I uppdraget låg bl.a. att analysera de krav som förutsågs ställas på rättsväsendets deltagande i civil krishantering samt lämna förslag till hur personal i rättsväsendet med kort varsel kunde ställas till förfogande för sådan internationell tjänst. Domare och åklagare ansågs stå i centrum för dessa förslag.

Uppdraget redovisades i januari 2002 i promemorian Domare och åklagare i internationella insatser (Ds 2002:1). I promemorian lämnades förslag på författningsreglering för deltagande i internationell civil krishantering. Lagförslaget omfattade emellertid inte rättsväsendets medverkan i insatser inom ramen för utvecklingssamarbetet eller övrig internationell verksamhet. Sedan utredningen presenterades har den internationella utvecklingen gått mot bredare, mer komplexa statsbyggnadsinsatser samt snabbinriktade insatser. Dessutom är den berörda målgruppen vidare än domare och åklagare.

Den successiva utvecklingen av de svenska strukturerna återspeglar väl dessa förändrade behov. Folke Bernadotteakademiens uppdrag att sedan den 1 januari 2008 bygga upp en nationell resurspool inom sitt verksamhetsområde, upprätthålla överblick över svenska insatser och resurser, utbildning, erfarenhetshantering och metodutveckling, har bidragit till att den samlade svenska kapaciteten på området har utvecklats och stärkts. Det aktuella utredningsuppdraget utgör ett naturligt steg i den riktningen vad avser utvecklingen på rättsområdet.

Under senare år har bl.a. Finland infört lagstiftning på området som avser alla civila personalkategorier som rekryteras till internationell civil krishantering och till humanitärt bistånds-

arbete inom räddningstjänsten. I Norge pågår sedan länge ett arbete av mer organisatoriskt slag avseende rekryteringsfrågor. Andra internationella modeller värda att studera finns i Tyskland och Kanada.

Behov av en ny utredning

Det finns en internationell efterfrågan på svenskt deltagande i freds- säkerhetsfrämjande, konfliktförebyggande och krishanteringsinsatser samt i utvecklingssamarbetet. Med tanke på Sveriges internationella åtaganden och engagemang inom rättsstatsområdet finns nu ett behov av att skapa en tydligare organisatorisk reglering för rättsväsendet avseende rekrytering av experter till internationella uppdrag.

Rekrytering av poliser till internationella insatser sker av Rikskriminalpolisen/Utlandsstyrkan. Utsändande av poliser i internationell verksamhet regleras i förordningen (1999:1155) om Polisens utlandsstyrka. Motsvarande reglering saknas för övriga delar av rättsväsendet. Detta innebär en viss osäkerhet vad gäller organisatoriska frågor för den utsändande myndigheten och dess personal. Det uppstår också frågor om bestämmelserna om straffrättslig jurisdiktion är utformade i enlighet med vad som förutsätts i det aktuella samarbetet, men också om andra förhållanden som uppdragen för med sig har den rättsliga reglering som krävs. (Se respektive avsnitt nedan.)

Organisatoriska frågor

Det bör vara en uppgift för respektive myndighet att rekrytera och ansvara för personalen från det egna verksamhetsområdet. Deltagande i internationella insatser har ofta positiva effekter för rättsväsendets myndigheter. Internationellt arbete ger fördjupade kunskaper och erfarenheter som kan användas i det dagliga nationella arbetet. Det är därför nödvändigt att myndigheterna bygger upp en förmåga att ta om hand den erfarenhet och de kunskaper som dess personal förvärvar under den internationella tjänstgöringen. En effektivare administrativ förmåga kan öka den nationella kompetensen och därmed även möjlig-

heten att tillmötesgå internationella förfrågningar. Deltagande i internationell verksamhet bör kunna värderas nationellt och kunna utgöra en merit i den nationella yrkeskarriären.

När personal ska rekryteras till internationell tjänstgöring bör den utsändande myndigheten få ett samlat arbetsgivaransvar för rekrytering, utbildning, eventuell utrustning, tjänstgöringsvillkor under utlandsstationeringen samt personalvård och andra liknande frågor (t.ex. karriärplanering) i samband med hemkomsten. En rättslig reglering av dessa frågor skulle kunna förenkla arbetet och reda ut de oklarheter som idag finns för rättsväsendets myndigheter. Då formerna för ett sådant samlat ansvar utvecklas ska hänsyn tas till behovet av enhetlighet, synergieffekter och effektivitet, i synnerhet Folke Bernadotteakademins sammanhållande roll inom sitt verksamhetsområde, behovet av en för myndigheterna gemensam utbildning och övning, värdet i att samordna tjänstgöringsvillkor samt det svenska förhållningssättet till internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser som bl.a. betonar helhetstänkande och nära samverkan mellan de ingående civila och militära komponenterna.

Straffrättslig jurisdiktion

I samband med att FN eller EU fattar beslut om en mission beslutas också om mandatet för insatsen där uppgifter och befogenheter fastslås. Mellan ansvarig organisation och mottagarlandet ingås vanligen en särskild överenskommelse, en s.k. SOMA (Status of Mission Agreement). Avtalet undantar regelmässigt brott som begåtts av utsända personer från mottagarlandets straffrättsliga jurisdiktion. Detta bygger på förutsättningen att någon annan stat har straffrättslig jurisdiktion över de brott som de utsända personerna kan begå. Bestämmelser om svensk straffrättslig jurisdiktion finns framför allt i 2 kap. brottsbalken. Svensk domstol har en vidsträckt behörighet att döma över brott som begåtts utomlands. Behörigheten förutsätter dock som huvudregel att gärningen också är straffbar på gärningsorten, s.k. dubbel straffbarhet (2 kap. 2 § andra stycket brottsbalken). Om brott har begåtts vid tjänstgöring av någon

som är anställd i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten eller tillhör Polisens utlandsstyrka har svensk domstol behörighet utan att kravet på dubbel straffbarhet behöver vara uppfyllt (2 kap. 3 § 3 brottsbalken). Någon motsvarande bestämmelse för rättsväsendets personal som deltar i internationell civil krishantering finns inte. I dessa fall krävs därför som huvudregel att kravet på dubbel straffbarhet är uppfyllt för att svensk straffrättslig jurisdiktion ska föreligga. Det finns således en risk att brott som begåtts i tjänsten av personal från rättsväsendet som deltar i internationell civil krishantering inte kan lagföras i Sverige. FN har flera gånger påpekat detta och uppmanat Sverige och andra bidragande stater att vidta åtgärder. I sammanhanget bör uppmärksammas att problemet är generellt för all civil personal som sänds ut på internationella uppdrag och inte bara avseende personal från rättsväsendets myndigheter.

Frågeställningen behandlades av Internationella straffrättsutredningen i Betänkandet Internationella brott och svensk jurisdiktion, SOU 2002:98. Det lagförslag som utredningen lämnade i detta avseende var emellertid inordnat i en ny, föreslagen systematisk uppbyggnad av 2 kap. brottsbalken.

Uppdraget

Utredaren ska kartlägga rättsväsendets behov avseende organisation och struktur för rekrytering av experter till internationella uppdrag inom ramen för freds- och säkerhetsfrämjande uppdrag, internationellt utvecklingssamarbete samt övrig internationell verksamhet, och lämna förslag hur myndigheterna kan organisera sig för dessa uppgifter. Myndigheternas behov av beredskap och planering för att på både kort och lång sikt kunna skicka ut experter ska beaktas. Utredaren ska beakta befintlig myndighetsstruktur och fördelning av ansvarsområden samt behovet av enhetlighet, samordning och effektivitet. I detta sammanhang ska utredaren ta i beaktande hur rättsväsendet kan bidra till att möta den ökade efterfrågan på civilt deltagande i internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser samt hur myndigheterna kan öka sin förmåga att rekrytera kvinnor till sådana uppdrag. En förbättrad struktur för rekrytering hos myn-

digheterna bör leda till att det nationella samarbetet kan utvecklas och breddas. Promemorian Domare och åklagare i internationell tjänst (Ds 2002:1) och remissinstansernas yttranden utgör en viktig utgångspunkt för denna del av uppdraget.

Utredaren ska lämna förslag på hur myndigheterna bäst kan organisera sig för att ta om hand den kunskap och de erfarenheter som deltagande i internationell verksamhet ger i den nationella verksamheten. I detta sammanhang ska utredaren beakta frågan om meritvärdering av internationell tjänstgöring.

Utredaren ska även överväga behov av och - för det fall det anses nödvändigt – lämna förslag på författningsreglering av utlandstjänstgöringen för rättsväsendets personal innefattande bl.a. arbetsrättsliga frågor, grundläggande tjänstgöringsvillkor och rätten till tjänstledighet, utbildning och utrustning. Utredaren ska i förekommande fall se huruvida detta kan vara tillämpligt för övrig civil personal utöver dem som är anställda inom rättsväsendet och i detta sammanhang beakta andra eventuella projekt och initiativ som bedrivs inom andra myndigheter och på angränsande områden. Utredaren kan i detta arbete ta vägledning av lagen (1999:568) och förordningen (1999:569) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten samt förordningen (1999:1155) om Polisens utlandsstyrka. Utredaren erinras om Veteransoldatutredningen som redovisade sitt arbete för regeringen i oktober 2008 i En svensk veteranpolitik, SOU 2008:91.

Utredaren ska också undersöka om Sverige mera aktivt kan förstärka rekryteringen till relevanta befattningar i internationella organisationer, då dessa tjänster är av betydelse också för de svenska internationella freds- och säkerhetsfrämjande uppdragen.

Utredaren ska vidare kartlägga relevanta delar av de nordiska ländernas regler och strukturer för internationell tjänstgöring.

I uppdraget ligger också att föreslå reglering avseende svensk straffrättslig jurisdiktion över av Sverige utsända deltagare i internationella uppdrag så att regleringen möjliggör sådan lagföring som förutsätts då svensk civil personal i krishanteringsoperationer underställs internationella och regionala organisationer. I det sammanhanget ska särskilt beaktas de avtal om

lokal befrielse från lagföring och annat ansvarsutkrävande som i regel framförhandlas av sådana organisationer med värdlandet.

Utredaren ska därutöver klargöra huruvida det vore möjligt att reglera civil personals deltagande i krishanteringsoperationer på sätt som motsvarar regleringen av Försvarsmaktens och Polisens utlandsverksamhet. Detta inbegriper formerna för dessa experters offentligrättsliga anställningsförhållanden, dvs. rättigheterna och skyldigheterna, liksom de övergripande formerna för ersättningssystemet, inklusive beskattningen därav. Relevanta delar av de nordiska ländernas regler och strukturer för internationell tjänstgöring och framför allt den finska lagstiftningen (Lag om civilpersonals deltagande i krishantering 30.12.2004/1287) kan erbjuda viss vägledning.

Utredaren ska redovisa konsekvenserna av förslagen för myndigheterna inom rättsväsendet samt hur de kan bidra till regeringens strävan efter en sammanhållen hantering på området och det redan etablerade samarbetet. De nationella kostnaderna och finansieringen av rättsväsendets insatser ska analyseras liksom konsekvenserna för rättsväsendets nationella kärnverksamheter. Om förslagen leder till merkostnader ska utredaren redovisa hur genomförandet av förslagen ska finansieras.

Uppdragets genomförande

Utredaren ska beakta relevanta utländska erfarenheter, särskilt inom EU, samt samråda med Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Kriminalvården, Folke Bernadotteakademin, Statens räddningsverk, Sida, Ekonomistyrningsverket, Arbetsgivarverket, Försvarsmakten och de övriga myndigheter som kan beröras av uppdraget. Utredaren ska hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och ge dem tillfälle att framföra synpunkter.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2009

(Justitiedepartementet)