Kommittédirektiv

Tilläggsdirektiv till Veteransoldat-utredningen 2.0 (Fö 2011:03)

Dir. 2012:83

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 veteransoldat-politik 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 Försvarsmakten, Statens försvarshistoriska museer och generalläkaren att genomföra veteransoldatpolitiken. Försvarsmakten 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 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. insatsfrekvens, medicinskt omhändertagande, information och öppenhet, samarbete med organisationer samt inrättandet av en veteranadministration inom Försvarsmakten.

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 budget-propositionen för 2012 (prop. 2011/12:1, utg.omr. 6).

En annan del i veteransoldatpolitiken (prop. 2009/10: 160) 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 det internationella perspektivet har veteransoldatfrågorna fått en allt större aktualitet. Veteransoldatfrågor är ett prioriterat område inom det nordiska försvarssamarbetet (NORDEFCO).

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 veteransoldaterna 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 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.

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 Försvarsmaktens 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 rättssamhälle 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 Försvarsmaktens 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 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 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 försvars-organisationer 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)