

Till statsrådet och chefen för Utrikesdepartementet

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 konflikt-hanterande 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.

Chefen för Utrikesdepartementet, statsrådet Anna Lindh, förordnade den 22 oktober 1999 ambassadör Stig Elvemar att vara särskild utredare. Samtidigt förordnades överstelöjtnant Jonny Nilsson och departementssekreterare Haidi Langaas som sekreterare i utredningen. Den 11 januari 2000 förordnades, med verkan från den 22 oktober 1999, kanslirådet Maikki Lemne som expert till utredningen. Samma datum förordnades byråassistent Carina Engman, att med verkan från den 13 december 1999, vara utredningens assistent. Carina Engman entledigades från sitt uppdrag den 18 februari 2000. Från den 6 mars förordnades byråassistent Ann-Sofie Gariani att vara utredningens assistent.

Till stöd för utredarens arbete bildades en referensgrupp med representanter från Justitiedepartementet, Utrikesdepartementet, Försvarsdepartementet, Försvarsmakten (Högkvarteret, SWEDINT och SWEDEC), Rikspolisstyrelsen, Statens räddningsverk, Sida, Svenska Kommunförbundet, Forum Syd och Svenska Röda Korset. Referensgruppen, som mötts totalt fyra gånger, har under arbetets gång utgjort ett diskussionsforum, kommit med synpunkter och råd samt i övrigt följt utredningens arbete.

Utredningsarbetet har bedrivits med en hög grad av kontakter såväl inom Sverige som utomlands med myndigheter, institutioner, internationella och regionala organisationer, enskilda organisationer och med den akademiska världen.

Utredaren har inom ramen för utredningsuppdraget initierat ett delprojekt och nätverksamarbete för att se över villkoren för korttidsanställda utomlands. Nätverket kommer att fortsätta arbetet även efter att utredningen lagt fram sitt betänkande.

Inom ramen för utredningsuppdraget har en nationell workshop på temat "Rekrytering och förberedelser inför internationell kris- och konflikthantering" genomförts i Stockholm den 19-21 juni, 2000.

Arbetet har utförts under benämningen: Rekryteringsutredningen, UD 1999:02.

Utredningen får härmed överlämna betänkandet *Att verka för fred - ett gemensamt fredscentrum i Sverige* (SOU 2000:74). Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm den 31 augusti 2000

Stig Elvemar

/Jonny Nilsson

/Haidi Langaas

Innehåll

Sammanfattning	7
Brief summary in English	13
Förkortningar	17
1 Bakgrund	19
1.1 Utredningens uppdrag	19
1.2 Utgångspunkter för arbetet	20
1.3 Utredningens arbetsformer	20
1.4 Utredningens arbetssätt	21
1.5 Definitioner och avgränsningar	22
<i>Förslagsdel</i>	
2 Utredningens förslag: ett gemensamt fredscentrum i Sverige ..	29
2.1 Erfarenheter och behov av samverkan och samordning inför framtida rekrytering	29
2.2 Överväganden, argument och motiv	35
2.3 Förslag	37
<i>Beskrivande del</i>	
3 Internationell konfliktförebyggande och konflikthanterande verksamhet	43
3.1 De internationella aktörerna och miljön de verkar i	43
3.1.1 Förenta nationerna (FN)	43
3.1.2 Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE)	48
3.1.3 Europeiska unionen (EU)	53
3.1.4 Västeuropeiska unionen (VEU)	56
3.1.5 Europarådet	58

3.1.6	North Atlantic Treaty Organisation (Nato) och Partnerskap för fred (PFF)	60
3.2	Hur ser de internationella insatserna ut idag?	61
3.2.1	Vilka är de legala grunderna för fredsfrämjande insatser?	61
3.2.2	Finansiering av fredsfrämjande insatser	63
4	Från förfrågan till insats – hur är rekryteringen organiserad i Sverige?	65
4.1	Hur ser beredningsgången ut när Sverige deltar i fredsfrämjande insatser?	65
4.2	De svenska rekryteringsorganen	68
4.2.1	Regeringskansliet	69
4.2.2	Försvarsmakten	70
4.2.3	Rikspolisstyrelsen	74
4.2.4	Statens räddningsverk	76
4.2.5	Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida)	79
4.2.6	Andra svenska myndigheter som agerar inom det fredsfrämjande området	82
4.2.7	Samverkan mellan de svenska aktörerna	84
4.3	Villkor för korttidstjänstgöring utomlands	85
5	Andra aktörer inom det konfliktförebyggande och konflikthanterande området	87
5.1	Enskilda organisationer	87
5.1.1	Svenska Röda Korset	88
5.1.2	Forum Syd	90
5.1.3	Andra enskilda organisationer i Sverige	92
5.1.4	Enskilda organisationer utanför Sverige	94
5.2	Näringslivet	95
Bilagor		
<i>Bilaga 1:</i>	Kommittédirektiv	97
<i>Bilaga 2:</i>	Deltagare i referensgruppens möten	99
<i>Bilaga 3:</i>	Villkor för korttidstjänstgöring utomlands – bakgrund och fortsatt arbete	101
<i>Bilaga 4:</i>	Rekryteringsutredningens workshop på temat ”Rekrytering och förberedelser inför internationell kris- och konflikthantering”	105

<i>Bilaga 5:</i> Närbilder från en fredsfrämjande insats – Samverkan och civil-militärt samarbete i Kosovo.....	127
<i>Bilaga 6:</i> Käll- och litteraturförteckning	149

Sammanfattning

Utgångspunkten för utredningens arbete och förslag har varit de nya krav som ställs på världssamfundet och de nationella och internationella aktörerna genom den förändring av konfliktmönstren som skett under det senaste decenniet. Väpnade konflikter utspelas i dag allt oftare inom stater i stället för som tidigare mellan stater och har sitt ursprung i etniska, religiösa, nationalistiska, ekonomiska, sociala eller andra faktorer som på sikt kan leda till att den internationella freden och säkerheten hotas. Exempel på detta är konflikterna och de humanitära katastroferna i Rwanda, Somalia, det forna Jugoslavien och Öst-timor. Konflikterna har ofta lett till att de grundläggande samhällsliga strukturerna och funktionerna försvagats, ofta i så hög grad att regeringarna i de drabbade länderna saknat förmåga att bygga upp dem igen.

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 har 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. Samtidigt har dessa konflikter visat på det internationella samfundets bristande beredskap, förmåga och ibland också vilja att gå in med insatser i syfte att stödja de drabbade samhällena och att söka dämpa och förebygga konflikter. På det internationella planet har man ännu inte funnit helt effektiva former att hantera dessa konflikter på ett tillfredsställande sätt.

Behovet av fredsfrämjande och konfliktförebyggande insatser bedöms vara fortsatt högt i framtiden vilket kommer att ställa krav på världssamfundet att bidra med resurser till kris- och konflikthantering. De senaste årens erfarenheter har visat på behovet av långsiktighet och större tydlighet i internationella insatsers målsättning och det som skall uppnås. De internationella fredsinsatserna har med tiden ändrat karaktär där de militära insatserna numera ingår som delar i ett komplext och mångfacetterat arbete för att få de civila samhällena på fötter.

De drabbade samhällena har behov av hjälp på en rad områden samtidigt: konfliktlösning, humanitära åtgärder, säkerhetsfrämjande insatser, uppbyggnad av institutioner och infrastruktur samt ekonomiskt bistånd. Behovet av civil kunskap och kompetens har således ökat i omfattning.

De internationella och regionala organisationerna håller för närvarande på med ett omfattande förändringsarbete för att bättre kunna svara mot behoven av krishanteringskapacitet. Arbetet har kommit längst inom OSSE och EU. Vid OSSE-högkvarteret i Wien har en särskild arbetsgrupp under det första halvåret 2000 utarbetat ett förslag till att förbättra organisationens och medlemsländernas förmåga att genomföra snabbinsatser i krisområden. Utformningen av OSSE:s snabbinsatsförmåga kommer till stor del att bygga på en samordning av nationella databaser och organisationens egna register. Inom EU pågår också ett intensivt arbete för att öka unionens förmåga att medverka i den internationella krishanteringen, såväl på det militära fredsfrämjande området som på den civila sidan. Även här kommer utvecklingen att ställa krav på medlemsländerna att förenkla kontakterna mellan de olika nationella funktionerna och de internationella organen.

Sverige har ambitionen att successivt öka sin förmåga att delta i fredsfrämjande och konfliktförebyggande insatser. Genom våra nationella och internationella erfarenheter har vi förutsättningar att bli en trovärdig och kreativ partner i de internationella strävandena att förbättra förmågan inom dessa områden.

I Sverige har 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 civilpolisier). 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 har också utökat sin rekrytering för att täcka de behov som främst OSSE:s verksamhet gett upphov till. Sida rekryterar och utbildar också valövervakare. Sedan årsskiftet har Rikspolisstyrelsen etablerat en egen rekryteringsverksamhet för poliser i internationell tjänst. Utöver dessa myndigheter ingår dessutom ett antal departement, myndigheter, institutioner och enskilda organisationer i olika nätverk.

De fyra myndigheterna tar någon form av arbetsgivaransvar för den personal som skickas ut i konfliktområden. Efter hand har de etablerat

sina egna rutiner och anställningsvillkor, vilket innebär att det kan finnas betydande skillnader i de villkor som gäller för statligt anställd svensk personal i krisområden.

Förutom ovan nämnda skillnader finns det grundläggande olikheter i de fyra myndigheternas resursbaser, operativa kriterier och tillvägagångssätt. Rikspolisstyrelsen och Räddningsverket rekryterar ur den egna yrkeskåren medan Sida och SWEDINT har stora delar av Sveriges befolkning som resursbas. Räddningsverkets uppdrag är, till skillnad från de övriga myndigheternas, huvudsakligen av mycket kortfristig natur, snabba insatser som är direkt knutna till akuta kriser.

Rekryterings- och anställningsproceduren i de olika internationella insatserna skiljer sig också åt beroende på vilken organisation som har huvudmannaskap och ibland även från insats till insats. Flera svenska civila experter som arbetat på korttidsuppdrag i konfliktområden, speciellt för FN, har uttryckt önskemål om bättre stöd från Sverige när det gäller hjälp vid sjukdom, kontakt med familj eller anhöriga, bistånd vid avtals- och försäkringsfrågor m.m. I Sverige har ingen organisation arbetsgivaransvar för dem samtidigt som de är främlingar i FN-systemet. Även i detta avseende kommer behovet av att etablera mera samordnade funktioner i respektive medlemsland att krävas.

Ny kompetens och nya yrkeskategorier efterfrågas i allt större utsträckning. Bland de "nya" yrken som nu efterfrågas kan nämnas domare, åklagare, kriminalvårdspersonal samt regionala administratörer. För svensk del innebär detta att personal från alltfler myndigheter och institutioner berörs av det internationella konfliktarbetet som Domstolsverket, Riksåklagaren, Kriminalvårdsstyrelsen, Svenska Kommunförbundet, Sveriges kommuner, länsstyrelserna m.fl. Med allt fler aktörer även på det nationella planet är det angeläget att Sverige nu organiserar sin verksamhet så att de begränsade resurserna används på ett kostnadseffektivt sätt för att undvika onödigt dubbelarbete och resursslöseri.

Utgångspunkten för utredningens förslag har varit att åstadkomma största möjliga samordning av den svenska rekryteringen inför de internationella insatserna på det konfliktförebyggande och konflikthalterande området. En viktig aspekt har också varit samhällets stöd till den enskilde som sänds ut till ett konfliktområde.

Utredningen har övervägt möjligheten av att etablera en enda gemensam rekryterings-, utbildnings- och stödfunktion för all personal, civil såväl som militär, för fredsfrämjande uppdrag. En sådan lösning är emellertid svår att genomföra då svensk grundlag reglerar utsändandet av svensk väpnad trupp utomlands. På det civila området finns inte några liknande begränsningar. Detta talar för att den rent militära verk-

samheten även i fortsättningen hålls åtskild från den civila. Försvarsmakten bör således fortsätta behålla ansvaret för den militära utlandsstyrkan. När det gäller Rikspolisstyrelsen och Räddningsverket har argument framförts att dessa båda verksamheter av olika skäl också organisatoriskt skall hållas åtskilda från en gemensam utlandsplattform för rekrytering och utbildning.

Andra former av samverkan förblir emellertid både möjliga och önskvärda. Exempel på sådan samverkan är geografisk samlokalisering av rekryteringsfunktioner samt delade stöd- och utbildningsmekanismer. Nedan följer utredningens konkreta förslag.

Huvudförslag

Alla berörda myndigheters rekryteringsverksamhet, civil som militär, bör samlokaliseras och om möjligt samlas under ett tak för att bilda ett gemensamt svenskt *fredscentrum*. Detta innebär att åtminstone vissa delar av Rikspolisstyrelsens och Räddningsverkets rekryterings- och stödfunktioner bör förläggas på samma plats som Försvarsmaktens centrum för internationell utbildningsverksamhet (SWEDINT).

Sidas nuvarande rekryteringsverksamhet för internationella konfliktförebyggande och konflikthanterande insatser och den rekrytering som i dag bedrivs av Försvarsmakten för huvudsakligen civila ändamål omorganiseras i form av en ny myndighet som förläggs vid fredscentret. Den föreslagna myndigheten administrerar en gemensam plattform för svenska civila insatser i kris- och konfliktområden, inklusive konfliktförebyggande insatser. Den nya gemensamma plattformen föreslås få arbetsnamnet: *Sveriges civila utlandsverksamhet*.

Personal som Sverige ställer till FN:s, OSSE:s eller EU:s förfogande, och som inte redan är anställda av Försvarsmaktens eller Rikspolisstyrelsens internationella styrkor, eller i Räddningsverkets snabbinsatsstyrkor, anställs i denna verksamhet/styrka.

Myndigheten bör samarbeta med de akademiska institutioner och enskilda organisationer som är engagerade i internationella freds- och konfliktfrågor. Nätverk som SWEDEHUM bör knytas till fredscentret.

Myndigheten föreslås också administrera den gemensamma utbildning som är påkallad inför de internationella insatserna. Särskild uppmärksamhet skall ägnas åt den integrerade och gränsöverskridande utbildningen och övningsverksamheten. Se betänkandet: "Internationell konflikthantering – att förbereda sig tillsammans" (SOU 1999:29).

Myndigheten föreslås få en styrelse som omfattar representanter för andra berörda myndigheter och enskilda organisationer. Organisatoriskt bör myndigheten ligga under Utrikesdepartementet.

Kostnaderna för förslagets genomförande skall huvudsakligen rymmas genom omfördelning av befintliga medel.

En samlokalisering medför 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 denna samordning är att de skiftande villkor och regelsystem som de olika myndigheterna i dag tillämpar för svenskar i internationell tjänst på sikt görs mera enhetliga.

Ett gemensamt nationellt fredscentrum av detta slag blir den naturliga kontaktytan gentemot de rekryteringsfunktioner som redan finns eller som håller på att byggas upp inom de internationella och regionala organisationerna. Att utgöra en förmedlande länk mellan de svenska och internationella aktörernas databaser bör t.ex. utgöra en av uppgifterna.

Samordningen inom Regeringskansliet i frågor som rör internationell krishantering bör förstärkas. Det är viktigt att de åtaganden som Sverige gör gentemot internationella och regionala organisationer har en direkt koppling till de institutioner som har ansvar för de nationella förberedelserna. De existerande samordningsfunktionerna, såsom Beredningsgruppen för fredsfrämjande insatser (BFF-gruppen) och andra integrerade samordningsorgan, bör intensifiera sin verksamhet.

Utredningen föreslår därutöver att det inom Utrikesdepartementet upprättas ett sekretariat med en chefsfunktion som har ett övergripande samordningsansvar för krishanteringsfrågor inklusive stödet till insatser. Inom funktionen bör också ligga styrmekanismerna för den rekryteringsmyndighet som föreslagits ovan.

I dagsläget är rekryteringen till andra internationella tjänster, såsom stöd till svenskar som önskar tjänstgöra vid de internationella organisationernas högkvarter, integrerad med rekryteringen till krishanteringsinsatser både i Utrikesdepartementet (UD-P-SIR) och i Sida (PEO-RIU). Om de förändringar som skisserats ovan kommer till stånd, påverkas således även denna typ av rekrytering. Den verksamhet som i dag bedrivs vid UD-P-SIR föreslås flyttas till det nya sekretariatet i Utrikesdepartementet.

Även om flera alternativ är möjliga när det gäller Sida (PEO-RIU) skulle enligt utredningens uppfattning den bästa lösningen vara att låta så mycket som möjligt av den internationella rekryteringen av enskilda

ingå i den föreslagna myndigheten. Dels skulle de nuvarande synergieffekterna bestå, dels skulle man förhindra oklarhet om var rekryteringen till en del gräzonstjänster skulle ligga.

Alternativt förslag

Under utredningens gång har det i referensgruppen och i andra kontakter på sina håll redovisats tveksamhet inför skapandet av en ny myndighet. Samtidigt som det råder stor enighet om att det finns behov av ett större mått av samordning och samarbete har argumenten mot ett sådant arrangemang varit att ännu en myndighet skulle riskera att komplicera samarbetet mellan de redan aktiva myndigheterna. Utredningen vill därför lyfta fram ett alternativ.

Det har framförts argument för att Sida, som redan i dag har rekryteringsansvar, borde 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 blir en följd av huvudförslaget föreslår utredningen att Sida:s internationella rekryteringsverksamhet i så fall flyttas från huvudkontoret och samlokaliseras med de övriga myndigheternas internationella verksamhet i det föreslagna fredscentret. Grundtanken i huvudförslaget att all rekrytering och andra stödfunktioner skall samlas på samma plats uppfylls därmed även med denna lösning.

Brief summary in English

In October 1999 the Swedish Government appointed a Commission of Inquiry to look into the system of recruitment for international missions in the fields of conflict prevention and conflict management. This report contains the findings and recommendations of the Commission.

The international approach to conflict prevention and conflict management has undergone dramatic changes over the last few years. Experience from complex crises in Europe, Africa and Asia has led to the involvement of the United Nations (UN) and regional organisations like the Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE), the European Union (EU), Nato, Organisation of African Unity (OAU), Economic Community of West African States (ECOWAS), and others, in difficult and integrated missions to assist conflict stricken and conflict prone societies. Not only are these missions truly multinational, they also involve a multitude of tools and skills. It is no longer sufficient to meet the direct humanitarian needs resulting from conflicts, or to deploy peacekeeping troops along cease-fire lines.

The UN and the regional organisations have had difficulties in living up to the demands placed on them under these circumstances. For the European Union, direct involvement in crisis management is also a new task. Both in the EU and the OSCE the past year has seen an intensive debate and rapid build of new capabilities. While the exact future roles of different regional organisations remain unclear it is obvious that the main task of developing tools and resources for crisis management will remain with the member states themselves. It is therefore imperative that Sweden, like other countries with ambitions in this field, develops institutions and procedures that will enhance its national contributions to international and regional collective efforts.

Four Swedish agencies are now directly involved in recruitment and other preparations for international missions engaged in conflict prevention and crisis management: the Swedish Armed Forces, the Swedish National Police Board, the Swedish Rescue Services Agency and the Swedish International Development Cooperation Agency (Sida). Some Swedish non-governmental organisations, such as the

Swedish NGO Centre for Development Cooperation (Forum Syd), sometimes cooperate with Sida in recruitment projects. A special network for finding specialists in the fields of human rights and democratisation was created a few years ago (Swedish Resource Bank for Democracy and Human Rights, SWEDEHUM). Other networks have been created in the humanitarian sector and in support of integrated civilian – military exercises within the framework of Partnership for Peace (PfP)

The recruitment and support procedures that have been established by the various Swedish agencies differ from each other. This lack of coordination has led to differences also in the employment benefits that are applicable to the different categories of individuals and contingents that Sweden puts at the disposal of international and regional organisations. In other words, even if everybody ends up in the same conflict area, which government agency a person is employed by can make a difference.

The main objective of the Commission of Inquiry has been to suggest measures that would accomplish the maximum degree of coordination and cooperation in the field of recruitment. A modern system of recruitment and support for international conflict prevention and conflict management must be comprehensive enough to meet the complex and growing demands of the international community and flexible enough to handle a variety of tools.

The Commission has also acknowledged some constraints. One is the fact that the Swedish constitution sets very precise conditions for the deployment of Swedish armed peace support contingents abroad. The legal framework makes it useful and practical to continue the present system under which the Swedish Armed Forces have organisational control over the recruitment, training and deployment of Swedish peace-keeping troops. Arguments have also been put forward to the effect that it would be most practical if the Swedish National Police Board and the Swedish Rescue Services Agency exercise the organisational control over the recruitment in their own fields of expertise.

The fact that the agencies listed above have organisational control over their own recruitment systems does not prevent them from gaining advantages from working closely together, however. The Commission therefore suggests that the agencies bring their activities related to international conflict prevention and conflict management under the same roof – a Swedish *Peace Centre*. This would enable the agencies to share a number of facilities, from a joint situation room to various training, support, and logistics facilities.

The Commission also recommends that the international recruitment activities of Sida are transferred to a new and separate agency, located at the proposed Peace Centre. This agency will administer the recruitment, deployment and training of all Swedish civilians preparing for international missions that are not employed by any of the other agencies mentioned above. The new agency would also administer all those shared facilities used in the recruitment activities that were not owned by any of the other agencies. Special emphasis should be given to high level integrated training for conflict prevention and conflict management in complex disasters. In this field the Commission refers to the report and recommendations published in 1999 by another Swedish Commission of Inquiry (SOU 1999:29)

It is recommended that the new agency be given a governing board consisting of representatives of government agencies and civil society agencies/NGO's.

As an alternative to the creation of a new agency, the Commission mentions the possibility that Sida assumes responsibility for the joint civilian recruitment functions. Also in this scenario it is recommended that the relevant recruitment facilities of Sida are physically moved to the proposed Peace Centre.

Förkortningar

EU	Europeiska unionen European Union
FM	Försvarsmakten Swedish Armed Forces
FN	Förenta nationerna United Nations
Forum Syd	Enskilda organisationers biståndssamverkan Swedish NGO Centre for Development Cooperation
ICRC	Internationella Rödakorskommittén International Committee of the Red Cross
IFRC	Internationella rödakors- och rödahalvmånefederationen International Federation of the Red Cross
Nato	Nordatlantiska fördragsordningen North Atlantic Treaty Organization
NGO	Non-governmental Organisations Enskilda organisationer
OSSE	Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE)
PFF	Partnerskap för fred/ Partnership for Peace (PfP)
RPS	Rikspolisstyrelsen Swedish National Police Board

Sida	Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete Swedish International Development Cooperation Agency
SRV	Statens räddningsverk Swedish Rescue Services Agency
SWEDEC	Totalförsvarets ammunitions- och minröjningscentrum Swedish Demining and Engineering Centre
SWEDEHUM	Svenska resursbanken för demokrati och mänskliga rättigheter Swedish Resource Bank for Democracy and Human Rights
SWEDINT	Försvarmaktens centrum för internationell utbildningsverksamhet (tidigare Försvarets internationella kommando) Swedish Armed Forces International Command
VEU	Västeuropeiska unionen Western European Union (WEU)

1 Bakgrund

1.1 Utredningens uppdrag

Regeringen bemyndigade den 7 oktober 1999 chefen för Utrikesdepartementet att tillkalla en särskild utredare. Utredaren fick i uppdrag att föreslå åtgärder som kan förbättra rekryteringen av svensk personal till internationella insatser inom ramen för konfliktförebyggande och konflikthanterande verksamhet. Uppdraget skulle redovisas den 31 juli 2000 men blev förlängt med en månad till den 31 augusti 2000 genom beslut den 16 juni 2000 i Utrikesdepartementet.

Enligt *kommittédirektiven (dir. 1999:68), bilaga 1*, innebar uppdraget att den särskilde utredaren skulle

- informera sig om nuvarande och planerade kriterier och metoder vid rekrytering av svensk personal till internationella uppdrag inom ramen för konfliktförebyggande och konflikthanterande verksamhet, såväl inom Sverige som i andra länder och vid olika internationella organisationer,
- föreslå åtgärder för att förbättra den svenska rekryteringen och samordningen av denna inför de aktuella uppgifterna,
- anordna och stödja kompletterande utbildning och andra förberedelser, såsom konferenser och seminarier, som syftar till att öka kompetensen hos personal som hanterar frågor som berör internationell konfliktförebyggande och konflikthanterande verksamhet.

Uppdraget förutsatte att utredaren höll nära kontakt med FN, organisationer som OSSE och EU samt representanter för andra länder som är engagerade i internationella insatser. Utredaren skulle också samverka med de svenska institutioner som verkar på området.

1.2 Utgångspunkter för arbetet

Utgångspunkten för utredarens arbete och förslag har varit de nya krav som ställs på världssamfundet och de nationella och internationella aktörerna genom den förändring av konfliktmönstren som skett under det senaste decenniet. De flesta konflikter i dag är inte stridigheter längs gränser eller andra tydliga frontlinjer. Motsättningar och våld förekommer allt oftare inom stater, mellan olika folkgrupper, i stället för som tidigare i huvudsak mellan stater.

Antalet aktörer i ett konfliktområde som söker bistå till en fredlig lösning på konflikten är i regel mycket stort. Många internationella och regionala organ liksom ett stort antal enskilda organisationer har personal på plats.

Det har blivit allt vanligare att olika typer av såväl civil som militär kompetens efterfrågas till fredsfrämjande insatser. Denna utveckling mot mer multifunktionella insatser tycks hålla i sig. För FN, organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE), Nato, EU, Väst-europeiska unionen (VEU) med flera handlar det därför ofta om att med kort varsel kunna sätta in insatsstyrkor med kvalificerad civil och/eller militär personal samtidigt som medlemsländerna snabbt ska kunna svara på dessa appeller. Rekrytering av kvalificerad personal och en väl fungerande rekryteringsorganisation blir därmed en allt viktigare fråga. Det gäller såväl för de internationella och regionala organisationerna som för medlemsländerna.

Svensk militär och civil personal till konfliktförebyggande och konflikthanterande insatser rekryteras i dag av flera olika myndigheter och enskilda organisationer. Dessa rekryteringsorgan samarbetar redan i dag i viss utsträckning under olika stadier av rekryteringsprocessen; det gäller speciellt utbildning av den personal som skall åka ut.

Utredarens uppgift har varit att se hur detta nätverk skulle kunna utvecklas mot ännu bättre samverkan och samordning så att de rekryterande organen ska kunna motsvara de behov och önskemål som ställs av internationella och regionala aktörer.

1.3 Utredningens arbetsformer

Utredningen som antog namnet Rekryteringsutredningen påbörjade sitt arbete i mitten av oktober 1999. Utredningsarbetet har bedrivits i enlighet med kommittédirektiven.

Utredningssekretariatet har bestått av en särskild utredare, två utredningssekreterare och en utredningsassistent. Till utredningen har också knutits en expert.

Som stöd för utredarens arbete bildades en referensgrupp som hade sitt första sammanträde i december 1999. I referensgruppen ingick representanter från Justitiedepartementet, Utrikesdepartementet, Försvarsdepartementet, Försvarsmakten (Högkvarteret, SWEDEC och SWEDINT), Rikspolisstyrelsen, Statens räddningsverk, Sida, Svenska Kommunförbundet, Forum Syd och Svenska Röda Korset. Referensgruppen har bidragit med råd och synpunkter på utredningens arbete och förslag. Samtidigt har gruppen fungerat som ett diskussionsforum och som en plats för erfarenhetsutbyte mellan de olika representanternas organisationer. Referensgruppen har sammanträtt totalt fyra gånger under utredningstiden. *Referensgruppens deltagare framgår av bilaga 2.*

1.4 Utredningens arbetssätt

Utredningen inledde med att kartlägga hur det nuvarande rekryteringsarbetet är organiserat inom och mellan berörda myndigheter och organisationer i Sverige. Ett frågeformulär gick ut till Försvarsmakten, Rikspolisstyrelsen, Statens räddningsverk, Sida, Forum Syd och Svenska Röda Korset. Frågeformuläret och svaren följdes sedan upp med separata möten och underhandskontakter.

Ett annat viktigt inslag i arbetet har varit att föra en dialog och skapa kontakter med de internationella och regionala organ som agerar på området. Sekretariatet har besökt relevanta avdelningar inom FN-högkvarteret samt ett antal centrala FN-organ i New York. Vidare har sekretariatet träffat representanter för Europeiska unionen (EU) i Bryssel samt organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) i Wien. Sekretariatet har också gjort studiebesök i Kosovo och träffat representanter för FN:s internationella civila insats (United Nations Mission in Kosovo, UNMIK), den svenska bataljonen i Kforstyrkan (Kosovo Force) samt enskilda organisationer som verkar på plats. *Erfarenheter med focus på samverkan och civil-militärt samarbete i den första svenska bataljonen i Kosovo redovisas i bilaga 5.* Utredningen har också besökt eller samrått med departement, myndigheter samt enskilda organisationer i andra länder som Norge och Finland.

I Sverige har utredningen besökt och samarbetat Justitie- Utrikes- och Försvarsdepartementen, ett antal myndigheter, akademiska institu-

tioner, enskilda organisationer samt näringslivet. Härutöver har utredaren deltagit som föreläsare vid Räddningsverkets internationella utbildningsverksamhet. Han deltog också i en internationell konferens i fredsfrämjande verksamhet i Pretoria, Sydafrika samt i ett EU-möte om europeisk krishantering i Lissabon.

Sekretariatet har också tagit del av andra statliga utredningar som har relevans på det konfliktförebyggande området. Detsamma gäller vissa myndighetsrapporter som t. ex. SWEDEHUM-projektet. Utredningen har samrått med sekretariatet i den parlamentariska utredningen om Sveriges internationella utvecklingssamarbete, med Folkrorelseutredningen kring att förebygga våld, hantera konflikter och bygga fred samt med Projektet samarbete om utbildning och kapacitetsutveckling för arbete i kris och konfliktområden.

Utredningen har också organiserat en workshop med ett fyrtiotal deltagare från berörda departement, myndigheter, den akademiska världen, enskilda organisationer och näringsliv inom Sverige. Workshopen ägde rum den 19–21 juni 2000 på Vår Gård i Saltsjöbaden. Temat för workshopen var ”Rekrytering och förebereelser inför internationell kris- och konflikthantering”. Arbetet var indelat i tre arbetsgrupper som var och en presenterade sina resultat och förslag. *I bilaga 4 presenteras en utförlig rapport från workshopen samt arbetsgruppernas diskussioner och förslag.*

Utredningen har tagit initiativ till ett nätverk med berörda myndigheter för att se över villkoren för korttidstjänstgöring utomlands. Detta nätverk kommer att fortsätta efter utredningens slut. *Nätverkets diskussioner och dess fortsatta arbete presenteras närmare i bilaga 3.*

1.5 Definitioner och avgränsningar

En snårskog av termer

Det är lätt att gå vilse i den snårskog av termer som används inom det fredsfrämjande området såväl nationellt som internationellt. Många försök har gjorts att skapa entydiga termer inom ämnesområdet men med begränsad framgång. Ett och samma uttryck kan betyda olika saker för skilda talare. Överensstämmelsen mellan svenska och engelska uttryck är dessutom inte alltid fullständig.

Fredsfrämjande insatser

Termen *fredsfrämjande insatser* (peace support) används oftast som ett relevant samlingsbegrepp som i gängse internationellt språkbruk (FN m.fl.) innefattar alla de insatser som kan bli aktuella vid en konflikt. Termen *fredsbevarande verksamhet* (peace-keeping operations) används ibland liktydigt med fredsfrämjande insatser, vilket inte är helt korrekt. Detsamma gäller uttrycket *fredsoperationer* (peace operations eller peace missions) som används för att beteckna övergripande internationell kris- och konflikthantering. Gemensamt för dessa termer är att de använts som samlingsterm för att förklara de olika åtgärder som vidtas för att nå en fredlig lösning på en konflikt.

I Sverige har begreppet fredsfrämjande verksamhet fått en tämligen vid innebörd och omfattar en lång rad förebyggande aktiviteter på kort eller lång sikt som syftar till att nå en fredlig lösning:

- *konfliktförebyggande insatser* (conflict prevention) genomförs för att hindra att en konflikt bryter ut i ett område. I de konfliktförebyggande insatserna ingår bl.a. politiskt agerande, preventiv diplomati samt institutionellt och humanitärt bistånd. Ibland förekommer utplacering av observatörer, civilpoliser eller förband.
- *fredsskapande insatser* (peace making) avser olika typer av diplomatisk verksamhet som t.ex. förhandlingar, undersökningsmissioner, skiljedomsförfarande eller medling i syfte att begränsa eller bilägga en pågående konflikt genom att få de stridande parterna att nå en uppgörelse. Dessa insatser används ofta i kombination med andra typer av fredsfrämjande insatser.
- *fredsbevarande insatser* (peace-keeping) bygger på principerna om parternas samtycke, den fredsbevarande styrkans opartiskhet och våldsanvändning endast i självförsvar. Denna typ av insatser förknippas oftast med mellanstatliga konflikter där traditionella militära insatser med övervakning av stilleståndsavtal och bevakning av gränslinjer görs efter ett freds- eller eldupphörsavtal.
- *fredsframtvingande insatser* (peace enforcement) sätts in i syfte att skydda humanitära åtgärder, civilbefolkningen eller för att skilja de inblandade parterna åt. Gränsen mellan fredsbevarande och fredsframtvingande insatser är flytande och avgörs i regel inte av FN-stadgans regler i kapitel VI eller VII utan i mål, förutsättningar och tillvägagångssätt för den enskilda insatsen.
- *fredsbyggande insatser* (peace building) syftar till att skapa förutsättningar för förbättrade politiska, ekonomiska och sociala förhållanden, möjliggöra flyktingrepatriering samt att stärka och bygga upp institutioner och infrastruktur efter en konflikt alternativt i förebyggande syfte innan konflikten har brutit ut.

Med den förändring som skett under det senaste decenniet vad gäller konflikter och de internationella åtgärder som sätts in har termen fredsfrämjande insatser fått en allt vidare innebörd med ett helt batteri av olika insatser. I den ryms också avvägningsfrågor mellan de civila och militära insatserna liksom mellan de rent civila insatserna. Men också mellan insatser som syftar till fred och säkerhet å ena sidan och ekonomisk och social utveckling å den andra.

Utredningens val av termer och avgränsningar

I denna utredning används genomgående termen fredsfrämjande insatser som samlingsterm för de olika internationella civila och militära insatser som görs för att uppnå fredlig lösning i ett konfliktområde. Det gäller såväl de internationella strävandena som den nationella viljan att bidra till fred.

Vår definition omfattar inte verksamhet som kan betecknas som rena krigshandlingar, där syftet är att militärt besegra en motståndare. Vi behandlar inte heller sådana krigshandlingar i självförsvar som har godkännande av FN-stadgan (artikel 51) eller de rent militära kollektiva åtgärder som FN:s säkerhetsråd kan besluta om för att upprätthålla eller återupprätta internationell fred och säkerhet (artikel 42). Definitionen omfattar inte heller rena biståndsinsatser. Vissa katastrofinsatser kan emellertid ha stora likheter med verksamheten i ett konfliktområde.

Utredningens översyn är huvudsakligen inriktad mot den civila rekryteringen av personal till konfliktområden. Regeringsformens begränsningar vad gäller användningen av väpnad svensk trupp utomlands motiverar ett särskilt förfaringssätt för den militära fredsfrämjande verksamheten. På den civila sidan är det flera myndigheter som är involverade och fler tillkommer. Det fanns anledning att se över just denna verksamhet.

Uttrycken *flerdimensionella* eller *multifunktionella* förknippas oftast med akuta komplexa konflikter som kan vara en följd av humanitära katastrofer. De avser insatser som inkluderar flera olika komponenter - politiska, militära, humanitära och andra civila inslag som förekommer i olika sammansättningar. Det inbördes förhållandet mellan de olika komponenterna under en multifunktionell insats varierar under insatsens olika faser. Detsamma gäller samordningen och samverkan mellan civila och militära funktioner.

Termen *sekonderingar* används för att beteckna ett system där Sverige betalar alla eller delar av kostnaderna för personal som ställs till internationella eller regionala organisationers förfogande.

Enskilda organisationer har på svenska flera olika benämningar; frivilligorganisationer, fristående organisationer, icke-statliga organisationer, icke-regeringsanknutna organisationer m.fl. I utredningen används genomgående termen *enskilda organisationer*.

Termen *mission* används i denna utredning som liktydigt med en internationell insats eller uppdrag.

Den engelska termen "*debriefing*" används i utredningen för att beteckna avrapportering, uppföljning samt stöd till personal som sker i anslutning till hemkomsten efter ett utlandsuppdrag.

Den svenska texten i betänkandet har fått en språklig granskning av språkexpert Gertrud Berglund, Förvaltningsavdelningen. Den engelska

sammanfattningen har granskats av översättare Beryl Westermarck, Utrikesdepartementet.

2 Utredningens förslag: ett gemensamt fredscentrum i Sverige

2.1 Erfarenheter och behov av samverkan och samordning inför framtida rekrytering

Inledning

Den internationella fredsfrämjande och konfliktförebyggande verksamheten är en viktig del av svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik. Slutet på det kalla kriget har givit denna verksamhet delvis nya och förändrade förutsättningar. De internationella konflikterna har under det senaste decenniet ändrat karaktär. Flertalet konflikter är numera inomstatliga och har ofta sitt ursprung i etniska, religiösa, nationalistiska, ekonomiska, sociala eller andra faktorer som på sikt kan leda till att den internationella freden och säkerheten hotas. Så har varit fallet med konflikterna och de humanitära katastroferna i exempelvis det forna Jugoslavien, Rwanda, Somalia och Östtimor.

Världssamfundets engagemang har lett till att FN, EU, organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) och Nato samt andra stora internationella och regionala organ haft krishantering och konfliktförebyggande åtgärder högt upp på dagordningen under de senaste åren. Samtidigt har dessa konflikter visat på det internationella samfundets bristande beredskap, förmåga och ibland också vilja att gå in med insatser i syfte att stödja de drabbade samhällena och att dämpa och förebygga konflikter. Omvärldens engagemang har således ännu inte funnit helt effektiva former.

Behovet av fredsfrämjande och konfliktförebyggande insatser bedöms vara fortsatt högt i framtiden. Risken för lokala och regionala konflikter som på sikt kan hota den internationella freden och säkerheten kommer alltså att ställa krav på världssamfundet att bidra med resurser till kris- och konflikthantering.

De nordiska länderna har en lång tradition på det militära fredsfrämjande området. Inrättandet av Nordic Coordinated Arrangement for Military Peace Support (NORDCAPS) var ett led i att förbättra de nordiska ländernas förmåga att agera gemensamt inför beslut om insatser. Sverige deltar också i ett internationellt samarbete för att stärka FN:s förmåga att genomföra snabba och effektiva militära fredsfrämjande insatser genom SHIRBRIG (Multinational United Nations Standby Forcees High Readiness Brigade).

De senaste årens erfarenheter har visat på behovet av långsiktighet och större tydlighet i internationella insatsers målsättning. De militära insatserna ingår numera som delar i ett komplext och mångfasetterat arbete för att få de konfliktdrabbade samhällena på fötter. Under 90-talet genomgick fredsinsatserna revolutionerande förändringar där särskilt det internationella samhällets civila åtaganden ökade dramatiskt. Samordning och rollfördelning mellan olika organisationer och aktörer i en insats har därigenom blivit allt viktigare. Detsamma gäller behovet av samverkan och samordning mellan militära och civila enheter i krisområden.

Det internationella perspektivet

Det går inte att med säkerhet säga hur morgondagens insatser kommer att se ut. Det finns en allt tydligare ambition att ingripa med tidiga insatser och konfliktförebyggande åtgärder. Det svenska handlingsprogrammet "Att förebygga väpnade konflikter" (Ds 1999:24) är ett betydelsefullt bidrag till den internationella debatten. Att ta fram de konkreta verktygen för denna verksamhet är en viktig uppgift. Därutöver kan vi emellertid räkna med att det internationella samfundet även i framtiden måste vara berett att ingripa i komplexa katastrofer orsakade av regionala och internationella konflikter. De drabbade samhällena har då behov av hjälp på en rad områden samtidigt: konfliktlösning, humanitära åtgärder, säkerhetsfrämjande insatser, uppbyggnad av institutioner och infrastruktur samt ekonomiskt bistånd. Betydande civila och militära insatser kommer att bli nödvändiga.

De senaste årens erfarenheter har avslöjat brister i de internationella insatserna. Det gäller dels logistik- och kapacitetsproblem – att snabbt få tillräckliga civila och militära resurser på plats – dels övergripande samordningssvårigheter och konceptuella problem. Multifunktionella insatser kräver en helhetssyn där många faktorer, militära, civila, humanitära, politiska m.fl. skall kunna samverka för att stabilitet och en varaktig lösning på konflikten skall uppnås.

Dessa problemkomplex diskuteras för närvarande intensivt i de regionala och internationella organ som ägnar sig åt fredsfrämjande och konfliktförebyggande insatser.

Det nationella perspektivet

Sverige har ambitionen att successivt öka sin förmåga att delta i de flesta typer av fredsfrämjande och konfliktförebyggande insatser. Genom våra nationella och internationella erfarenheter har vi därutöver förutsättningar att bli en trovärdig och kreativ partner i de internationella strävandena att förbättra förmågan inom dessa områden. Det krävs dock att vi organiserar vår egen verksamhet så att vi även framgent kan vara bland de ledande aktörerna i den internationella utvecklingen.

Vårt land står inför utmaningen att vidareutveckla en mångfasetterad kapacitet på de politiska, civila och militära områdena, för att effektivt kunna bidra till internationell fred och säkerhet. En lång rad departement, myndigheter och enskilda organisationer har viktiga uppgifter i detta arbete. Det är angeläget att vi tillsammans utnyttjar de begränsade resurserna på ett kostnadseffektivt sätt. Det finns annars en risk för dubbelarbete och resursslöseri.

Den verksamhet som finns inom de stora statliga aktörerna har till stora delar vuxit fram ad hoc för att svara mot de önskemål och krav som ställts av de internationella beställarna. Det finns ingen anledning att anmärka på de enskilda myndigheternas agerande. Tvärtom har de i många fall präglats av kreativitet, ansvarstagande och kvalitetsmedvetande. Sverige åtnjuter gott rykte för genomförda insatser.

Vi är emellertid nu inne i en brytningstid då vi dels möts av förändrade önskemål och krav från internationella och regionala organisationer, dels finner att nya svenska aktörer berörs av utvecklingen. Det blir då viktigt att se över arbetssätt och struktur.

Rekryteringen i Sverige

Rekryteringen i Sverige för den internationella krishanteringen har vuxit fram efterhand. Längre var det främst personal för den traditionella fredsbevarande verksamheten som kom ifråga: militära förband, militära observatörer och civilpolisier. Rekrytering och utbildning samordnades av Försvarsmakten inom ramen för den militära utlands-

styrkan vid SWEDINT (Försvarsmaktens centrum för internationell utbildningsverksamhet).

När den internationella krishanteringen förändrades under 90-talet, i takt med att konflikterna också ändrade karaktär, uppkom emellertid nya behov. Räddningsverket etablerade sig som en internationell aktör med insatser som omfattade räddningsverksamhet både i samband med naturkatastrofer och konflikthantering. Sida har under de senaste åren utökat sin rekrytering för att täcka de behov som främst OSSE:s verksamhet har skapat. Sida rekryterar och utbildar också valövertakare. Från och med årsskiftet 99/00 har Rikspolisstyrelsen etablerat en egen rekryteringsverksamhet för poliser i internationell tjänst.

För närvarande tar dessa fyra statliga myndigheter någon form av arbetsgivaransvar för den personal som skickas ut i konfliktområden. Utöver dessa myndigheter ingår ett antal departement, myndigheter, institutioner och enskilda organisationer i olika nätverk som underlättar sökandet efter lämpliga kandidater. Nätverken kan också vara behjälpliga att hitta kandidater för tjänster i de fall då de internationella organisationerna själva tar på sig hela arbetsgivaransvaret. FN har hittills tagit på sig hela ansvaret för rekrytering och anställning av civil fältpersonal, utom civilpoliser.

Framväxten av de svenska rekryteringsmekanismerna har skett ad hoc utan att någon organiserad samordning skett. Detta har inneburit att rekryterande myndigheter etablerat egna rutiner och anställningsvillkor. Betydande skillnader kan därmed finnas i de villkor som gäller för statligt anställd svensk personal i krisområden. Det finns anledning att förändra det rådande systemet i ljuset av dessa förhållanden.

Det finns grundläggande skillnader i de olika myndigheternas resursbaser, operativa kriterier och tillvägagångssätt. Rikspolisstyrelsen och Räddningsverket företer likheter såtillvida att man inför de internationella uppdragen huvudsakligen rekryterar ur en enda yrkeskår: polisens utlandsstyrka rekryteras ur den svenska poliskåren medan Räddningsverket i huvudsak hämtar personal ur den kommunala räddningstjänsten. Det finns emellertid också skillnader mellan de två myndigheterna. Polisens verksamhet är uppbyggd på mera långsiktiga uppdrag i FN:s eller andra organisationers tjänst där en viss förutsägbarhet är möjlig. Liksom beträffande de militära fredsbevararna anställs poliserna huvudsakligen på sexmånaders kontrakt och det är möjligt att planera för rotationer av den svenska personalen i de olika missionerna. Räddningsverkets uppdrag är huvudsakligen av mycket kortfristig natur, snabba insatser som är direkt knutna till akuta kriser. Till skillnaderna hör också att Räddningsverkets rekrytering och förberedelser äger rum vid någon av de fyra räddningsskolorna. Det bör påpekas att

Räddningsverket inte har någon operativ verksamhet i Sverige om man undantar räddningsskolorna. Huvuddelen av de nationella räddningsinsatserna bygger på den kommunala räddningstjänsten.

Försvarsmaktens och Sidas rekryteringsbaser, å andra sidan, går långt utöver någon enskild yrkeskategori. Båda myndigheterna har behov av breda och djupa kontaktnät som går in i många delar av det svenska samhället.

Nya förutsättningar för rekryteringsverksamheten

Ett antal faktorer har under de senaste åren ändrat förutsättningarna för den nationella rekryteringen av personal till kris- och konfliktområden.

Förutom att krisernas karaktär har förändrats har också det internationella samfundets ambitionsnivå i själva krishanteringen höjts betydligt. Ny kompetens och nya yrkeskategorier efterfrågas därför i allt högre utsträckning. Framför allt är det kraven på de internationella organisationerna att administrera konfliktområden som har skapat dessa behov. Bland ”nya” yrken som nu efterfrågas kan som exempel nämnas domare, åklagare, kriminalvårdspersonal samt regionala administratörer. För svensk del innebär detta att personal från alltfler myndigheter och institutioner berörs av det internationella konfliktarbetet – Domstolsverket, Riksåklagaren, Kriminalvårdsstyrelsen, Svenska Kommunförbundet samt Sveriges kommuner och länsstyrelser, för att ta några exempel.

Alla arbetsgivare behöver givetvis inte dras in i den aktiva rekryteringsverksamheten. Bortsett från behovet av tjänstledighet från arbetsgivaren i Sverige är ett utlandsuppdrag i första hand ett avtal mellan den enskilde och den rekryterande myndigheten/organisationen. När rekryteringen får en sådan omfattning att den normala verksamheten riskerar att påverkas bör emellertid en arbetsgivare ges möjlighet att delta i planeringsprocessen. Det är givetvis dessutom en stor tillgång för den rekryterande myndigheten om de svenska arbetsgivarna visar ett aktivt intresse i processen.

De internationella och regionala organisationerna genomgår för närvarande ett omfattande förändringsarbete för att bättre svara mot behoven av krishanteringskapacitet. Längst har arbetet gått inom EU och OSSE. Vid OSSE-högkvarteret i Wien har en särskild arbetsgrupp under det första halvåret 2000 utarbetat ett förslag för att förbättra organisationens och medlemsländernas förmåga att genomföra snabba insatser i krisområden. Utformningen av OSSE:s snabbinsatsförmåga kommer till stor del att bygga på en samordning av nationella databaser

och organisationens egna register. Organisationen föreslog därutöver sommaren 2000 ett system där medlemsländerna ställer materiel och logistikresurser till förfogande – s.k. nationella moduler. Förslaget är intressant och kan innebära stora förbättringar i OSSE:s snabbinsatsförmåga. Systemet ökar samtidigt kraven på medlemsländernas egna samordning och planeringsförmåga.

Inom EU pågår ett intensivt arbete för att öka unionens förmåga att medverka i den internationella krishanteringen såväl på det militära fredsfrämjande området som på den civila sidan. Sverige har varit pådrivande i arbetet att etablera en civil krishanteringsförmåga i EU. Utvecklingen ställer också krav på medlemsländerna att förenkla kontakterna mellan de olika nationella funktionerna och de internationella organen. Det finns ett tydligt behov av att etablera mera samordnade funktioner i respektive medlemsland.

FN:s generalsekreterare Kofi Annan har beställt en översyn av FN:s fredsfrämjande verksamhet. Rapporten med rekommendationer väntas föreligga hösten 2000.

Det bör påpekas att rekryterings- och anställningsmönstren i de olika internationella insatserna skiljer sig åt beroende på vilken organisation som har huvudmannskapet och ibland även från insats till insats. FN har traditionellt bett medlemsländerna ställa upp med kontingenter av väpnade förband, militära observatörer och civilpoliser. För dessa kontingenter har utgått ersättning från världsorganisationen till medlemsländerna. Varje land har emellertid haft ansvar för urvalet av personal. Med undantag för principen om återbetalning tillämpas ett liknande system i de Nato-ledda militära fredsfrämjande insatserna.

För annan civil personal gäller inom FN att respektive personer anställs direkt av organisationen utan att medlemsländerna är direkt inblandade. Detta har emellertid visat sig vara ett svårhanterligt system i de stora civila insatser som FN har tagit ansvar för under de senaste åren. Den beställda översynen kan komma att beröra dessa svårigheter. Aktivt stöd från medlemsländerna vad avser rekrytering och uttagning av personal kan vara ett sätt att angripa problemen.

Den övervägande delen av personalen i OSSE:s missioner ställs gratis till förfogande av medlemsländerna. Medlemsländerna inkommer till OSSE med förslag på kandidater men det slutliga godkännandet ligger hos organisationen. Därefter anställs de antagna kandidaterna av respektive medlemsland.

För Räddningsverkets internationella åtaganden gäller i allmänhet andra förutsättningar. Beställande organisation är oftast något humanitärt FN-organ. Systemet påminner mest om ett internationellt upphand-

lingsförfarande där det är Räddningsverkets tjänster och inte några enskilda personer som efterfrågas.

Många av de civila experter som under de senaste åren varit verksamma i konfliktområden har uttryckt önskemål om bättre stöd från Sverige. Önskemålen innehåller en hel rad komponenter som betonas med skiftande styrka av olika individer: hjälp med avtals- och försäkringsfrågor, utbildning, bistånd vid sjukdom och olycksfall, kontakt med familj och anhöriga i Sverige, uppföljning/debriefing efter hemkomsten m.m. Att helt enkelt känna att någon tänker på en och att veta att det alltid finns någon att ringa till är ett viktigt, men ibland outtalat, önskemål. Sådana känslor och önskemål är givetvis naturliga och berättigade i de utsatta situationer som de civila experterna ofta befinner sig i. Den kategori som kanske mest upplever behov av stöd är de svenskar som anställts på korttidsuppdrag av FN i konfliktområden som Kosovo eller Östtimor. Dessa svenskar, som ofta gör ett heroiskt arbete under svåra omständigheter, saknar naturliga kanaler för praktiskt och känslomässigt stöd. Ingen organisation i Sverige har något arbetsgivaransvar för dem samtidigt som de är främlingar i FN-systemet, som dessutom ofta upplevs som stelbent, byråkratiskt och okänsligt.

2.2 Överväganden, argument och motiv

Utgångspunkten för utredningens förslag har varit att åstadkomma största möjliga samordning av den svenska rekryteringen inför de internationella insatserna på det konfliktförebyggande och konflikthanterande området. Samhällets stöd till personalen har därvid varit ett angeläget ämne för utredningen.

Utredningen har övervägt möjligheten av att etablera en enda gemensam rekryterings-, utbildnings- och stödfunktion för all personal – civil och militär – i denna form av verksamhet. Det finns emellertid faktorer som gör en sådan lösning svår att hantera. Det största hindret utgörs av att den svenska grundlagen reglerar användningen av svensk väpnad trupp utomlands och förutsätter riksdagens godkännande eller av riksdagen stiftad lag som grund för utsändandet. Några liknande begränsningar finns inte på det civila området. Detta talar för att den rent militära verksamheten även i fortsättningen organisatoriskt bedrivs åtskild från de civila aktiviteterna. Försvarsmakten bör således behålla ansvaret för den militära utlandsstyrkan.

Andra former av samverkan förblir emellertid både möjliga och önskvärda. Exempel på sådan samverkan är geografisk samlokalisering

av rekryteringsfunktioner samt delade stöd- och utbildningsmekanismer. Sedan länge har det i Sverige funnits en tradition att rekrytera och utbilda militär och civil personal tillsammans. Verksamheten på SWEDINT är ett exempel på detta. Denna tradition är värd att bevara och förstärka, om än i nya organisatoriska former.

Går det då att slå samman de civila rekryteringsfunktionerna till en organisatorisk enhet? Utredningen har studerat denna möjlighet och kommit fram till att det finns vissa förutsättningar för att etablera en gemensam organisatorisk utlandsplattform för rekryterings-, utbildnings- och stödverksamhet som i dag bedrivs av Sida, Rikspolisstyrelsen och Statens räddningsverk. Inte heller på detta område är emellertid slutsatserna självklara. Den speciella karaktär som större delen av Räddningsverkets snabbinsatser har, och myndighetens särskilda arrangemang med räddningsskolornas operativa funktioner på området, kräver särskild omtanke vid en integration av den internationella verksamheten med de andra berörda myndigheterna. Det kan därför finnas skäl att betrakta internationella snabbinsatser vid naturkatastrofer och olyckor på ett annat sätt än de mer långsiktiga och integrerade uppdrag som hör samman med konfliktförebyggande och konflikthanterande verksamhet. Mycket talar dock för att Räddningsverket i framtiden kommer att utnyttjas för mera långsiktigt logistikstöd för aktörer i konfliktområden. Verket är redan engagerat i sådant arbete i Kosovo. Planering, utbildning och utrustning för denna typ av uppdrag kan med fördel samordnas med den verksamhet som bedrivs av de andra myndigheterna. På dessa områden skulle man kunna uppnå synergieffekter och samordningsfördelar.

Även beträffande Rikspolisstyrelsens utlandsverksamhet har det framförts argument för att funktionen även fortsättningsvis bör hanteras av den egna myndigheten. Det tyngst vägande skälet är att polisens internationella engagemang i konfliktförebyggande och konflikthandterande verksamhet nu nått en sådan omfattning – både i absoluta tal och som andel av den totala svenska poliskåren – att det är rimligt att den ingår som en integrerad del av myndighetens normala verksamhet.

I de konkreta förslagen som här följer utgår således utredningen från att polisens utlandsverksamhet och större delen av Räddningsverkets internationella katastrofverksamhet *organisatoriskt* kommer att hanteras av respektive myndighet men att dessa funktioner i huvudsak *samlokaliseras* tillsammans med de andra aktörernas motsvarande aktiviteter. På sikt får utvecklingen och behoven avgöra hur samordningen kan vidareutvecklas.

När det gäller Sida kan konstateras att rekryteringen för de internationella uppdrag som direkt berörs i utredningen, endast utgör en del av

verkets rekryteringsarbete. Enheten för resursbasutveckling för internationellt utvecklingssamarbete (RIU) hanterar en rad program som har olika syften och målgrupper. Sida har i sin strategiska plan framhåvt verkets internationaliseringsroll vad gäller att öka antalet aktörer i Sverige med kompetens för utvecklingssamarbete. Sida arbetar parallellt med breda internationaliseringsprogram riktade mot universitet och högskolor och med individprogram såsom Junior Professional Officers (JPO), yngre konsultprogram, praktikanter m. fl.

Sett på något längre sikt finns det en trend inom Sida att välja samarbetspartners utanför verket för det operativa biståndsarbetet och i stället renodla rollerna som finansiär och övergripande planeringsorgan på biståndsområdet. I vissa avseenden har därför den rekrytering som är knuten till internationella operativa insatser blivit något av en främmande fågel bland Sidas övriga aktiviteter. Det finns därför, enligt utredningens uppfattning, inga starka skäl för att behålla rekryteringen till konfliktförebyggande och konflikthanterande insatser, inklusive valövervakning, inom biståndsmyndigheten. Genom att omorganisera denna verksamhet och slå samman funktionerna med den rekrytering för civila insatser som fortfarande finns kvar inom SWEDINT, skulle grunden för en integrerad civil rekryteringsmyndighet kunna läggas. Sidas roll skulle därmed i fortsättningen omvandlas till aktivt sökande efter kandidater inom det egna kompetensområdet, dvs. personer med erfarenhet från biståndsverksamhet.

Ett antal enskilda organisationer är starkt engagerade i frågor med anknytning till konfliktförebyggande och konflikthantering. Detta engagemang är en tillgång och en styrka i de totala nationella ansträngningarna på området. De statliga strukturerna bör därför utformas på ett sätt som möjliggör goda kontakter och nära samarbete med de enskilda organisationer som så önskar.

2.3 Förslag

Huvudförslag:

- Alla berörda myndigheters rekryteringsverksamhet, civil som militär, bör samlokaliseras och om möjligt samlas under ett tak för att bilda ett nationellt svenskt *fredscentrum*. Detta innebär att åtminstone vissa delar av Rikspolisstyrelsens och Räddningsverkets rekryterings- och stödfunktioner bör förläggas på samma plats som Försvarmaktens centrum för internationell utbild-

ningsverksamhet (SWEDINT). Även andra institutioner kan ha intresse av att etablera sambandsfunktioner vid fredscentret.

- Sidas nuvarande rekryteringsverksamhet för internationella uppdrag och den rekryteringsverksamhet som idag bedrivs av Försvarsmakten för huvudsakligen civila ändamål omorganiseras i form av en ny myndighet som förläggs vid fredscentret.
 - Den föreslagna myndigheten administrerar en gemensam plattform för svenska civila insatser i kris- och konfliktområden, inklusive konfliktförebyggande insatser. Den nya gemensamma plattformen föreslås få arbetsnamnet: Sveriges civila utlandsverksamhet. Personal som Sverige ställer till FN:s, OSSE:s eller EU:s förfogande, och som inte redan är anställda av Försvarsmaktens eller Rikspolisstyrelsens internationella styrkor, eller i Räddningsverkets snabbinsatsstyrkor, anställs i denna verksamhet/styrka.
- Myndigheten bör samarbeta med de akademiska institutioner och enskilda organisationer som är engagerade i internationella freds- och konfliktfrågor. Nätverk som SWEDEHUM bör knytas till fredscentret.

Samordning över myndighetsgränserna har traditionellt visat sig vara ett problem. I flera av de samtal utredningen fört med berörda intressenter har framförts uppfattningen att sådana problem sannolikt skulle minska om en ny, relativt liten, myndighet upprättades. En sådan myndighet skulle inte uppfattas som ett hot mot de andra etablerade myndigheterna.

En ny myndighet med ett klart och entydigt mandat skulle också skapa förutsättningar för ett mer verkningsfullt och kostnadseffektivt förberedelsearbete inför de internationella insatserna. Myndigheten skulle på ett påtagligt sätt kunna bidra till kraftsamling kring verksamheten, utveckla förmågan till gränsöverskridande samarbete i statsförvaltningen och göra Sverige till ett föregångsland på området.

Den nya myndigheten föreslås också administrera den gemensamma utbildning som är påkallad inför de internationella insatserna. Särskild uppmärksamhet skall ägnas åt den integrerade och gränsöverskridande utbildningen och övningsverksamheten. Se betänkandet: "Internationell konflikthantering – att förbereda sig tillsammans" (SOU 1999:29)

Den nya myndigheten föreslås få en styrelse som omfattar representanter för andra berörda myndigheter, akademiska institutioner och enskilda organisationer m.fl. Organisatoriskt bör myndigheten ligga under Utrikesdepartementet.

En samlokalisering medför 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 denna samordning är att de skiftande villkor och regelsystem som de olika myndigheterna i dag tillämpar för svenskar i internationell tjänst på sikt görs mera enhetliga. Det var också ett entydigt förslag från det nätverk som diskuterat villkor för korttidsanställda i internationell tjänst (se bilaga 3). Vad gäller stödfunktionerna bör verksamheten utformas så att även svenskar som är direkt anställda av FN på korttidsuppdrag i vissa fall kan få hjälp.

Ett nationellt fredscentrum av detta slag blir den naturliga kontaktytan gentemot de rekryteringsfunktioner som redan finns eller som håller på att byggas upp inom de internationella och regionala organisationerna. Till uppgifterna bör t.ex. höra att utgöra en förmedlande länk mellan de svenska och internationella aktörernas databaser.

Det bör uppmärksammas att behovet av att förlägga den nämnda verksamheten under ett gemensamt tak kommer att få konsekvenser för flera av de berörda myndigheternas nuvarande planer. Planerna på att flytta SWEDINT till Kungsängen bör därvid ses över i ljuset av de behov som uppstår vid en samordning med de civila funktionerna.

Kostnaderna för förslaget genomförande skall huvudsakligen rymmas genom omfördelning av befintliga medel (se kapitel 4).

Samordningen inom regeringskansliet i frågor som rör internationell krishantering bör förstärkas. Det är viktigt att de åtaganden som Sverige gör gentemot internationella och regionala organisationer har en direkt koppling till de institutioner som har ansvar för de nationella förberedelserna.

- De existerande samordningsfunktionerna såsom Beredningsgruppen för fredsfrämjande insatser (BFF-gruppen) och andra integrerade samordningsorgan bör intensifiera sin verksamhet.
- Utredningen föreslår därutöver att det inom Utrikesdepartementet upprättas ett sekretariat med en chefsfunktion som har ett övergripande samordningsansvar för krishanteringsfrågor, inklusive stödet till insatser.

Chefsfunktionen kan antingen knytas till utrikesrådet för politiska frågor eller till någon av de enheter som idag sysslar med internationella krishanteringsfrågor, i första hand enheten för global säkerhet (UD-GS) eller till enheten för europeisk säkerhetspolitik (UD-EP). Inom funktionen bör också ligga styrmekanismerna för den rekryteringsmyndighet som föreslagits ovan.

- Den verksamhet som i dag bedrivs vid Utrikesdepartementets sekretariat för internationell rekrytering (UD-P-SIR) föreslås flyttas till det nya sekretariatet.

I dagsläget är rekryteringen till andra internationella tjänster, såsom stöd till svenskar som önskar tjänstgöra vid de internationella organisationernas högkvarter, integrerad med rekryteringen till krishanteringsinsatser både i utrikesdepartementet (UD-P-SIR) och i Sida (PEO-RIU). Om de förändringar som skisserats ovan kommer till stånd, påverkas således även denna typ av rekrytering. Även om flera alternativ är möjliga skulle enligt utredningens uppfattning den bästa lösningen vara att låta så mycket som möjligt av Sida:s internationella rekrytering av enskilda ingå i den föreslagna myndigheten. Dels skulle de nuvarande synergieffekterna bestå, dels skulle man förhindra oklarhet om var rekryteringen till en del gråzonstjänster skulle ligga.

Alternativt förslag

I huvudförslaget föreslås i första hand att den nya rekryterings- och utbildningsinstitutionen får status av en separat myndighet. Bakom denna rekommendation ligger flera överväganden som har redovisats ovan.

Under utredningens gång har det emellertid i referensgruppen och i andra kontakter på sina håll redovisats tveksamhet inför skapandet av en ny myndighet. Samtidigt som det råder stor enighet om att det finns behov av ett större mått av samordning och samarbete har argumenten mot ett sådant arrangemang varit att ännu en myndighet skulle riskera att komplicera samarbetet mellan de redan aktiva myndigheterna. Utredningen vill därför lyfta fram ett alternativ.

Det har framförts argument för att Sida, som redan i dag har rekryteringsansvar, borde administrera den integrerade och samordnade civila verksamheten. För att ändå kunna skapa ett gemensamt svenskt

fredscentrum och uppnå några av de synergieffekter som blir en följd av huvudförslaget föreslår utredningen att Sida:s rekryteringsverksamhet i så fall flyttas från huvudkontoret och samlokaliseras med de övriga myndigheternas internationella verksamhet i det föreslagna fredscentret. Grundtanken i huvudförslaget att all rekrytering och andra stödfunktioner skall samlas på samma plats uppfylls därmed även med denna lösning. Förslaget förutsätter att Sida:s kapacitet på området förstärks. Sida:s instruktion bör ses över om detta alternativ väljs. Det går dessvärre inte att kombinera detta med huvudalternativets förslag om en särskild styrelse med representation från bl.a. enskilda organisationer.

3 Internationell konfliktförebyggande och konflikthanterande verksamhet

3.1 De internationella aktörerna och miljön de verkar i

3.1.1 Förenta nationerna (FN)

Säkerhetsrådet och dess maktmedel

Förenta nationerna (FN) intar en speciell ställning när det gäller internationella fredsfrämjande insatser. FN har särskilda förutsättningar för att medverka till lösningar av konflikter där såväl politiska, ekonomiska som sociala aspekter vägs in. Detta till följd av organisationens breda verksamhet (fred och säkerhet, nedrustning, demokrati och mänskliga rättigheter, ekonomiska och sociala frågor, humanitärt arbete samt miljöfrågor) och höga medlemstal (188 av totalt 192 stater).

När FN bildades var det främst militära konflikter mellan stater som hotade fred och säkerhet. I dag har fred och säkerhet fått en allt vidare betydelse genom att inbördeskrig, och etniska och religiösa konflikter inom stater har blivit ett allt vanligare och växande problem. De faror som i dag hotar internationell fred och säkerhet mer än militära konflikter är miljökatastrofer, fattigdom, befolkningstryck, hunger, sjukdomar, kränkningar av de mänskliga rättigheterna, kriminalitet och terrorism.

FN:s ansvar för att upprätthålla internationell fred och säkerhet vilar i första hand på *säkerhetsrådet*. Enligt FN-stadgans kapitel V, artikel 24 har medlemsländerna överlåtit detta ansvar på säkerhetsrådet.

Säkerhetsrådet består av de fem ständiga medlemmarna USA, Ryssland, Storbritannien, Frankrike och Kina samt ytterligare tio medlemsländer som utses av FN:s generalförsamling för två år i taget. Sverige har suttit med i säkerhetsrådet tre gånger, senast under åren 1997–98. För beslut i säkerhetsrådet krävs det att nio av femton medlemmar

röstas för ett förslag. De fem permanenta medlemmarna har dessutom vetorätt.

Säkerhetsrådet stödjer sina beslut på FN-stadgan. Konflikter mellan stater ska i första hand lösas med fredliga medel enligt stadgans kapitel VI. Om en konflikt anses så allvarlig att den är ett direkt hot eller brott mot världsfreden kan säkerhetsrådet ta till tvångsåtgärder eller upprätta fredsbevarande FN-styrkor enligt stadgans kapitel VII. Generalsekretären kan också själv eller på uppdrag av säkerhetsrådet eller generalförsamlingen gå in som neutral part i en tvist. Det handlar då om att erbjuda de tvistande parterna en plats och ett tillfälle att mötas eller direkta medlingsförsök. Sedan Falklandskriget mellan Argentina och Storbritannien har generalsekretärens roll som medlare ökat betydligt. Ofta har också välkända politiker eller statsmän fått medlaruppdrag av FN.

Förutom de *fredsbevarande styrkorna* kan FN sätta in olika typer av tvångsmedel, sanktioner eller militära medel för att säkerställa fred och säkerhet. Säkerhetsrådet kan besluta om *tvingande åtgärder* enligt stadgans kapitel VII om en situation anses hota internationell fred och säkerhet. *Sanktioner* i form av t.ex. vapenexport eller ekonomiska sanktioner kan tas till som åtgärd i ett första skede i en konfliktsituation. Säkerhetsrådet beslöt exempelvis 1991 om vapenembargo mot de stridande parterna i f.d. Jugoslavien. Sanktioner har använts flitigt av säkerhetsrådet under 1990-talet. *Militära tvångsmedel* kan också direkt tillgripas av FN men detta har varit mindre vanligt. I stället har FN:s säkerhetsråd i vissa fall givit mandat åt andra regionala organisationer såsom Nato i f.d. Jugoslavien eller till stormakter som USA att använda militära tvångsmedel.

De legala grunderna för säkerhetsrådets agerande beskrivs närmare i avsnitt 3.2.1.

FN:s fredsbevarande verksamhet

FN:s fredsbevarande operationer har traditionellt huvudsakligen bemannats av militär personal som ställts till förfogande av medlemsstaterna. Civilpoliskontingenter har emellertid sedan länge ingått i fredsbevarande operationer. Man skiljer mellan militära observatörsstyrkor och fredsbevarande styrkor.

De *militära observatörerna* består av mindre grupper obehäpnade officerare som har till uppgift att övervaka och rapportera om händelseutvecklingen i ett konfliktområde. Den första större militära obser-

vatörsgrupp som kan räknas som FN:s första fredsbevarande operation inleddes i Mellanöstern 1948 (UNTSO). Den pågår fortfarande.

Fredsbevarande styrkor är betydligt större än de militära observeringsgrupperna och har dessutom en mer aktiv roll i övervakandet av vapenvilor och frontlinjer mellan stridande parter. Fram till 1987 har de fredsbevarande styrkorna haft som främsta uppgift att övervaka en vapenvila och förhindra nya oroligheter. Exempel på traditionella fredsbevarande styrkor är UNFICYP på Cypern och UNIFIL i Libanon som tillsattes 1964 respektive 1978 och som alltjämt pågår.

Med det kalla krigets slut och den påföljande ökningen av interna konflikter ändrades förutsättningarna för FN:s fredsfrämjande inriktning. Genom att nya civila komponenter blev vanliga i de fredsfrämjande operationerna ökade först FN:s verksamhet explosionsartat. Nya uppgifter såsom valövervakning, utvidgad polisverksamhet, försörjning av livsmedel, mediciner och andra förnödenheter samt politiska och diplomatiska åtgärder lades till de traditionella militära uppgifterna. Även samhällsbyggande aktiviteter och civil administration kom att bli uppgifter för FN.

Erfarenheterna från operationerna i Somalia, Haiti och f.d. Jugoslavien visade dock på de svårigheter som världsorganisationen mötte i väpnade konflikter där parternas samtycke till insatserna saknades. Riskerna ökade och insatserna blev mer komplicerade. De problem som de FN-ledda insatserna drabbades av i flera av dessa länder bidrog till att medlemsländerna sökte nya sätt att hantera konflikterna genom bl.a. mera robusta fredsfrämjande och fredsframtvingande åtgärder. I detta sammanhang fick militäralliansen Nato nya militära fredsfrämjande uppgifter.

Samtidigt utvecklades organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) till att bli ett verktyg för den icke-militära konfliktförebyggande och konflikthanterande verksamheten i Europa. Utvecklingen har varit tydligast i Europa men försök har även gjorts i andra världsdelar att låta regionala organisationer spela en större roll. Även enskilda länder har tagit på sig fredsfrämjande uppgifter. Frankrike ingrep i Rwanda 1994 och Australien ledde den multinationella styrkan INTERFET i Östtimor efter våldsamheterna i september 1999.

Under våren 2000 pågick totalt 17 olika FN-insatser runt om i världen. Sverige deltog i 11 av dessa med totalt runt 157 personer som tjänstgjorde som militärobservatörer och civilpolis. Sverige deltar också med personal i de två Nato-ledda insatser under FN:s säkerhetsråds mandat i Stabilisation Force-Operation Joint Guard (Sfor) i Bosnien med cirka 37 personer och Kosovo Force (Kfor) i Kosovo med cirka 847 personer. Totalt har omkring 80 000 svenskar tjänstgjort i

internationella fredsfrämjande insatser. Huvuddelen av den militära personalen utgörs av reservofficerare och värnpliktiga, kvinnor och män, som till vardags studerar eller arbetar civilt.

FN:s organisation inom det fredsfrämjande området

För att möta de nya krav som ställs på organisationen och behoven av mer civila komponenter i framtida fredsfrämjande operationer har FN under början av 1990-talet organiserat om sekretariatet. Fredsbevarande och humanitär verksamhet sorterar nu under tre olika avdelningar inom sekretariatet: Department of Peace-keeping Operations (DPKO), Department of Political Affairs (DPA) och Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA).

- *Department of Peace-keeping Operations (DPKO)* ansvarar för planering, förberedelser och ledning av alla FN:s insatser i fält, speciellt de fredsfrämjande missionerna. DPKO etablerar nya fältinsatser och övervakar skötseln av pågående missioner.
- *Department of Political Affairs (DPA)* ger råd och stöd i alla politiska frågor till generalsekreteraren. Mer konkret handlar det om att följa den politiska utvecklingen runt om i världen, identifiera potentiella konflikter och assistera generalsekreteraren med förebyggande diplomati samt andra åtgärder inom området.
- *Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)* har som främsta uppgift att mobilisera och koordinera humanitära hjälpinsatser genom FN i drabbade områden. Att organisera gemensamma hjälpinsatser, underlätta tillgången till svåråtkomliga områden och vara den sammanhållande länken mellan regeringar, enskilda organisationer och andra aktörer inom det humanitära området är några av avdelningens arbetsuppgifter.

Andra samarbetsorgan

Huvudansvaret för verksamheten vilar på DPKO, DPA och OCHA men i fält samarbetar Högkvarteret också med andra FN-organ som FN:s flyktingkommissarie (UNHCR), FN:s utvecklingsprogram (UNDP), FN:s barnfond (Unicef), FN:s livsmedelsprogram (WFP) m.fl.

I ett kris- eller konfliktområde är det många samarbetspartner som FN har att ta hänsyn till och samarbeta med. Förutom FN-organen själva finns det ofta *interna parter i konflikten, internationella och*

regionala organisationer (OSSE, Nato, EU, ICRC m.fl.), samt en mängd andra *enskilda organisationer, personer och andra representer*. Det är således en mångfald aktörer som är verksamma inom området och det ses som alltmer angeläget att försöka öka samordningen mellan dessa i fält.

Under 1990-talet har flera organisationer som Nato, EU och OSSE involverats i FN:s arbete för fred och säkerhet. Alla tre har exempelvis samarbetat med FN i konflikterna i det förra Jugoslavien. OSSE:s och EU:s utveckling av en civil krishantering kommer att vara till nytta även för FN.

I Afrika har FN samarbetat med flera regionala organisationer, däribland organisationen för afrikanska stater (OAU) för att hitta lösningar på konflikter. Enskilda organisationer på alla nivåer har också fått en ökad roll i FN:s arbete inte minst genom informationsspridning och möjligheten att uppmärksamma FN på potentiella konflikter men också som samarbetspartner i konfliktområden.

Under 1995 inleddes ett samarbete mellan ett antal medlemsstater, däribland Sverige, i syfte att skapa en multinationell snabbinsatsstyrka till FN:s förfogande på sexmånaders basis, det s.k. SHIRBRIG-samarbetet (Multinational UN Stand-by Forces High Readiness Brigade) med säte i Danmark. I december 1999 anmälde styrkan som tillgänglig för FN vilket innebär att FN och deltagarländerna i SHIRBRIG nu kan diskutera framtida möjliga insatser. Förhoppningen är att initiativet kan inspirera andra medlemsstater till liknande samverkan.

De nordiska länderna har ett nära samarbete inom FN när det gäller frågor kring fred och säkerhet. Samarbete för gemensam utbildning och övning, materielsamarbete och planering för internationella insatser äger numera rum inom ramen för Nordic Coordinated Arrangement for Military Peace Support (NORDCAPS).

Andra organ som har betydelse och inflytande för upprätthållande av fred och säkerhet är den *internationella domstolen i Haag*. Domstolen dömer framför allt i tvister mellan stater men den kan också komma med rådgivande yttranden till olika organ inom FN-systemet. Domstolens beslut är bindande för staterna men efterlevs inte alltid. Allt fler stater väljer nu att använda sig av domstolen för att lösa sina tvister vilket märks i den ökning av antalet ärenden som kommit in till domstolen under senare år.

Härutöver har säkerhetsrådet upprättat två kortvariga internationella brottmålsdomstolar för krigsförbrytare: en för f.d. Jugoslavien 1993 och en för Rwanda 1994. Inrättande av en permanent internationell brottmålsdomstol har drivits av bl.a. FN under många år. Hittills har 7

stater ratificerat stadgan av de totalt 60 stater som krävs för att den skall träda i kraft.

Problem och framtidsvisioner

FN har under en längre period haft svåra finansiella problem. FN:s möjligheter att finansiera fredsfrämjande insatser styr organisationens handlingsfrihet men också tilltron till dess förutsättningar att bidra till fred.

En annan svårighet för FN har varit den långa beredningstiden för en ny insats. Ett skäl till detta är att FN inte har en egen stående beredskapsstyrka och inom medlemsländerna finns en varierande beredskap och politisk vilja till att bidra med personal och materiel. Att det är generalförsamlingen och inte säkerhetsrådet som fattar beslut om budgeten för en fredsbevarande styrka kan också bidra till att förlänga processen. För att söka korta beredningstiderna skapade därför vissa medlemsländer SHIRBRIG.

Säkerhetsrådet fyller en viktig funktion i säkerställandet av internationell fred och säkerhet. Den utvidgade tillämpningen av FN-stadgans kapitel 7 har ytterligare understrukit rådets centrala roll. Konflikter som traditionellt har behandlats som inbördeskrig, som i norra Irak och Jugoslavien, eller konflikter som rör mänskliga rättigheter, som i Kosovo och Östtimor, behandlas numera i säkerhetsrådet. Den ökade medvetenheten om behovet av att försöka förebygga väpnade konflikter har lett till ett vidare synsätt på fred och säkerhet.

Sverige drev frågan om konfliktförebyggande under det svenska medlemskapet i säkerhetsrådet 1997–98. Både generalförsamlingen och säkerhetsrådet har debatterat frågan under hösten 1999 och säkerhetsrådet antog genom ett ordförandeutlåtande ett beslut som närmare definierar rådets roll när det gäller konfliktförebyggande.

3.1.2 Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE)

Historisk bakgrund

Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) har sitt ursprung i den europeiska samarbets- och säkerhetskongressen (ESK) som bl.a. förhandlade fram slutakten från toppmötet i Helsingfors 1975. Slutakten fastställde tio grundprinciper för säkerhet i Europa som fortfarande kan ses som en del av OSSE:s normativa bas. Nio av de tio grundprinciperna avser främst förbindelser mellan de dåvarande 35 deltagande staterna såsom gränsers okränkbarhet, fredlig lösning av konflikter, staters territoriella integritet m.m. Den sjunde grundprinci-

pen handlar istället om förhållandet mellan stat och individ, dvs. respekt för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. ESK var organiserat som ett förhandlings- och diskussionsforum som präglades av motsättningarna mellan öst och väst med de neutrala och alliansfria länderna som brobyggare och kompromissmäklare.

Vändpunkten kom efter det kalla krigets slut och Berlinmurens fall från 1989 och framåt då ESK tog de första stegen mot att institutionaliseras. Under 1993 fick ESK ställning som regional organisation i FN enligt FN-stadgans kapitel VIII med ansvar för att trygga internationell fred och säkerhet i regionen. I januari 1995 döptes ESK om till organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) med säte i Wien. Flera medlemsländer har ständiga representationer i Wien, däribland Sverige.

Verksamhet och styrande dokument

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 miljövård samt samarbete inom området mänskliga rättigheter. Numera betonar organisationen helheten och begreppet säkerhet i dess vidaste bemärkelse är den gemensamma nämnaren.

OSSE:s högsta beslutande organ är toppmöten för medlemsländernas stats- och regeringschefer. Det första hölls i Helsingfors 1975, då organisationens grunddokument *Slutakten från Helsingfors* antogs. Det andra toppmötet ägde rum i Paris 1990 då man fastställde den så kallade *Parisstadgan för ett nytt Europa*. Detta historiska dokument bekräftade det kommunistiska östblockets upplösning och de nya öststaternas omvandling till demokratier och marknadsekonomi.

CFE-avtalet (Treaty on Conventional Armed Forces in Europe) som undertecknades under toppmötet i Paris måste ses som ett av organisationens främsta resultat hittills och den mest genomgripande överenskommelsen om nedrustning någonsin när det gäller konventionella vapen och styrkor. Det ursprungliga avtalet från 1990 har nu anpassats till dagens säkerhetspolitiska situation och fastställdes under toppmötet i Istanbul 1999.

Under toppmötet i Istanbul 1999 antogs också en *Stadga för europeisk säkerhet*. Stadgans huvuduppgifter är att förebygga konflikter, söka begränsa skadeverkningarna av konflikter och främja demokratisk uppbyggnad efter konflikter. Den innebär också att organisationens stats- och regeringschefer skall kunna stå till svars inför sina egna

medborgare och inför andra OSSE-medlemsstater om hur de uppfyller sina åtaganden. Vidare understryks vikten av samverkan med andra internationella organisationer i fält.

Stadgan befäster de senaste årens utveckling av OSSE som en i hög grad operativ organisation där antalet fältmissioner har fördubblats och antalet personer i fält tredubblats under de senaste tre åren. Genom toppmötet i Istanbul har OSSE stärkt sin roll som den främsta mötesplatsen för säkerhetspolitisk förhandling och samarbete i Europa och också det enda säkerhetspolitiska samarbetsorgan där alla europeiska stater tillsammans med USA, Canada och länderna i Centralasien deltar på lika villkor. Besluten bygger på principen om konsensus vilket innebär att de har stark legitimitet och är svåra att frångå.

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.

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.

Ett annat 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) 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.

En civil snabbinsatsstyrka

Mot bakgrund av de problem man haft vid upprättandet av Kosovo-missionen föreslog USA inrättandet av det s.k. *REACT* (Rapid Expert Assistance and Cooperation Teams) för att täcka de växande behoven av att snabbt kunna sätta in kvalificerad personal i konfliktområden. Under OSSE:s toppmöte i Istanbul 1999 beslutades om REACT:s genomförande. REACT står för en civil insatsstyrka som bygger på ett väloljat nationellt system som snabbt ska kunna få ut personal på plats i ett konfliktområde. De sakområden som REACT skall täcka är demokrati och mänskliga rättigheter, rättsstaten, polisväsende, medier, miljö, ekonomi, konfliktlösning och val.

Ett särskilt REACT-kontor inom sekretariatets konfliktförebyggande center (Conflict Prevention Centre, CPC) i Wien skall hantera systemet. Det skall, förutom personal med särskilt ansvar för rekrytering och utbildning, bestå av ett centralt datasystem med en personalpool där man skall kunna söka efter kvalificerad personal för arbete i fält. Systemet förutsätter att medlemsstaterna bygger upp nationella personalregister som svarar upp till OSSE:s. Härutöver skall man arbeta fram gemensamma utbildningsmoduler som skall kunna utnyttjas av medlemsländerna på nationell nivå.

Utformning och detaljplanering av REACT är nu under utarbetande inom OSSE och det är i dag för tidigt att sia om verksamheten i praktiken. Anpassningen till REACT-systemet i medlemsländerna kommer också att ta sin tid. Det är angeläget att Sverige deltar aktivt i REACT-arbetet och i detta arbete också skapar nationella förutsättningar för att snabbt kunna möta förfrågningar från bl.a. OSSE.

Det är viktigt att arbetet med REACT samordnas med EU:s arbete med att bygga upp en egen civil krishanteringskapacitet. Detsamma gäller andra internationella organisationer för att öka samarbetet och undvika dubbelarbete.

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.

3.1.3 Europeiska unionen (EU)

Historisk bakgrund och organisation

Europeiska unionens (EU) grundtanke är att långsiktigt bidra till demokrati, välbefinnande och stabilitet. Sedan 1951 då Frankrike, Västtyskland, Belgien, Nederländerna, Luxemburg och Italien bildade den Europeiska kol- och stålgemenskapen (ESKG), som var grunden till det nuvarande EU, har organisationen vuxit i antalet medlemsländer och i antalet samarbetsområden.

Antalet medlemsländer är nu totalt 15 och ytterligare 13 länder står på tur att förhandla om medlemskap, däribland flera av de forna kommunistländerna i Europa. Utvidgningen ställer krav på unionens förmåga att hantera många medlemmar internt vilket lett till beslutet om en ny regeringskonferens år 2000 om EU:s institutioner.

EU sägs bestå av tre pelare som symboliserar tre skilda typer av samarbete mellan medlemsländerna. Den första pelaren är den största och omfattar den verksamhet som ingick i den "gamla" Europeiska gemenskapen (EG) kompletterad med en del nya samarbetsområden som Ekonomiska och monetära unionen (EMU). Andra pelaren är den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och den tredje pelaren utgörs av det inrikespolitiska samarbetet, dvs. polis- och rättssamarbete. Europeiska rådet är EU:s högsta politiska organ och de fyra mest kända institutionerna är ministerrådet, kommissionen, parlamentet och domstolen.

EU:s fördrag samt utrikes- och säkerhetspolitik

Romfördraget som undertecknades i Rom 1957, är det viktigaste av EU:s grundläggande fördrag. 1991 tillkom *Maastrichtfördraget*, som innebar att de dåvarande medlemsländerna i EG skulle bilda en ekonomisk och monetär union med gemensam valuta och centralbank.

Vidare skulle man bygga upp en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik samt inleda ett samarbete på det rättsliga och polisiära området. Unionsfördraget eller Maastrichtfördraget trädde i kraft 1993 och EG bytte namn till Europeiska unionen (EU). Under 1999 trädde *Amsterdamfördraget* i kraft, som innebar en samordnad sysselsättningspolitik, samverkan om asyl, invandring och gränskontroller (det s.k. Schengensamarbetet) samt ett utökat samarbete inom utrikes- och säkerhetspolitiken som gav EU möjlighet att använda sig av militära medel för att ingripa i kriser.

Samarbete på det utrikespolitiska planet har diskuterats under hela organisationens historia. På 1970-talet inrättades Europeiska politiska samarbetet (EPS) där EG-länderna strävade efter att hålla en gemensam utrikespolitisk linje. Genom Unionsfördraget ersattes EPS av en *gemensam utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP)* och samarbetet utökades till alltfler områden. Amsterdamfördraget innebar en utvidgning av GUSP så att EU nu också kan ingripa i konflikter med humanitära, fredsbevarande och fredsskapande insatser. Sedan 1991 har EU haft en egen övervakningsinsats, European Community Monitoring Commission (ECMM) i Balkan.

EU:s utrikesministrar möts regelbundet varje månad för att diskutera utrikespolitiska frågor. På tjänstemannanivå förbereds frågorna inom EU:s politiska kommitté samt inom cirka 25 olika GUSP-arbetsgrupper. En post som den höge representanten för GUSP inrättades i samband med att Amsterdamfördraget trädde i kraft. Samtidigt inrättades en gemensam enhet, policyenheten, för planering och tidig förvarning inom rådssekretariatet under ledning av den höge representanten. Syftet var att ge EU möjlighet att på ett tidigt stadium sätta in konfliktförebyggande åtgärder.

En rad olika instrument finns tillgängliga för att verkställa den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken: gemensamma uttalanden, gemensamma ståndpunkter, gemensamma åtgärder och genom Amsterdamfördraget inrättades gemensamma strategier. *Gemensamma uttalanden* görs till följd av en specifik händelse eller för att klargöra unionens inställning i en viss fråga som t.ex. reaktioner på utvecklingen i det forna Jugoslavien. *Gemensamma ståndpunkter* anger unionens inställning i en fråga av särskild geografisk eller tematisk karaktär, som t.ex. sanktioner mot Indonesien eller om en stabilitetspakt för sydöstra Europa. *Gemensamma åtgärder* beslutas om i speciella situationer där operativa insatser från unionens sida anses nödvändiga. Stöd har bl.a. getts till de särskilda sändebuden i det forna Jugoslavien, för fredsprocessen i Mellanöstern och för området kring Stora sjöregionen i Afrika.

EU har också fattat beslut om två *gemensamma strategier*, en för Ryssland och en för Ukraina.

Det senaste året har inneburit stora och snabba förändringar inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. En bidragande orsak har varit den fortsatta utvecklingen på Balkan. Det nya samarbetet är begränsat till krishantering med en civil och militär del och syftar inte till att skapa ett gemensamt försvar. Vikten av FN:s roll i sammanhanget framhålls. Under Europeiska rådets möte i Köln i juni 1999 fastslogs att EU skall kunna agera självständigt inom hela bredden av konfliktförebyggande och krishantering uppgifter. För att uppnå detta krävs en aktiv beslutsprocess, militära styrkor samt beredskap härför. Mötet beslöt också att EU bör bygga ut och förbättra koordineringen av medlemsstaternas icke-militära krishanteringsinstrument.

EU:s civila och militära krishantering

Vid Europeiska rådets möte i Helsingfors i december 1999 beslöts att medlemsstaterna från och med mars 2000 skulle inrätta interimistiska politiska och militära organ som på sikt skall övergå i en ständig kommitté för utrikes- och säkerhetspolitik (Kusp), en militär kommitté och en militär stab. Arbetet med att bygga upp dessa strukturer för krishantering har pågått sedan dess.

På den militära sidan fastställde medlemsländerna vid Europeiska rådet i Helsingfors som övergripande mål att EU-länderna tillsammans genom frivilligt samarbete senast år 2003 skall ha kapacitet att sända ut 50 000–60 000 soldater för fredsfrämjande uppdrag inom 60 dagar och med en uthållighet om minst ett år.

Under våren 2000 togs även beslut om att inrätta en kommitté för de civila aspekterna av krishantering. Denna kommitté skall bistå Kusp och andra berörda institutioner med information och råd vad gäller de civila aspekterna på krishantering. Kommittén skall också bidra till en ökad samverkan mellan EU:s tre pelare, samordna resurser m.m.

Beslut om gemensamma kapacitetsmål har även fattats på den civila sidan. Vid Europeiska rådets möte i Feira antogs bl.a. ett ambitiöst kapacitetsmål för poliser. Därutöver identifierades ett antal prioriterade områden som viktiga för stärkandet av EU:s civila krishanteringsförmåga såsom räddningstjänst, rättssväsende och civil administration.

Andra samarbetsorgan

Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken omfattar samarbete såväl i förhållande till tredje land som samordning inom internationella organisationer som FN och organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE). Inom FN har EU:s medlemsländer ett mycket omfattande samarbete. Under ordförandelandets ledning samordnas gemensamma ställningstaganden, riktlinjer och anföranden i de flesta frågor i FN:s generalförsamling. När det gäller utrikes- och säkerhetspolitik samordnas dessa frågor i GUSP-arbetsgruppen för FN-frågor som möts i Bryssel. EU-samordningen omfattar emellertid inte FN:s säkerhetsråd där varje medlem svarar för sina egna ställningstaganden. EU arbetar aktivt för att stärka FN:s roll och förbättra dess möjligheter att hantera kriser och förebygga konflikter.

EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik påverkar i hög grad också arbetet inom OSSE. Medlemsländerna samråder och utarbetar gemensamma ståndpunkter i flertalet frågor som beslutas i OSSE. EU spelade en central roll inför och under OSSE:s toppmöte i Istanbul i november 1999 då den europeiska säkerhetsstadgan antogs. EU har också drivit frågor om ökad aktivitet av OSSE i Centralasien, Kaukasus och Sydösteuropa, där OSSE:s fältverksamhet nu ökat betydligt. Parallellt med EU:s uppbyggnad av en civil krishanteringsverksamhet pågår en liknande process inom OSSE och det är viktigt att de två organisationernas arbete samordnas.

3.1.4 Västeuropeiska unionen (VEU)

Historisk bakgrund

Den Västeuropeiska unionen (VEU) bildades ursprungligen 1948 under namnet Västunionen då Belgien, Frankrike, Luxemburg, Nederländerna och Storbritannien undertecknade en pakt om gemensamt självförsvar och utökat ekonomiskt samarbete, Brysselpakten. Västunionen efterträdde 1954 av den Västeuropeiska unionen då även Italien och Västtyskland blev medlemmar. VEU är en militär allians för kollektivt självförsvar men skall också arbeta för ekonomiskt och socialt samarbete.

Mellan 1954 och fram till början av 1980-talet hade organisationen i stort sett bara en uppgift; att övervaka återuppbyggnaden av Västtysklands militära styrkor efter andra världskriget. Från mitten av 1980-talet fick emellertid organisationen en förnyad aktualitet i samband med planerna på att samarbetet inom den Europeiska gemenskapen (EG) skulle utvecklas till en Europeisk union (EU) där medlemssta-

terna i förlängningen även skulle samarbeta på försvarsområdet. I Maastrichtavtalet från 1991 antog VEU-länderna en deklaration som innebar att VEU skulle utvecklas både som EU:s försvarskomponent och som Nato:s europeiska pelare.

I Petersburgsdeklarationen från 1992 angavs att VEU aktivt skulle stödja FN:s och OSSE:s konfliktlösande, fredsbevarande och fredsskapande operationer. Medlemsstaterna rekommenderades också att ställa militära styrkor till VEU:s förfogande. Att delta i militära operationer utanför VEU:s område var emellertid frivilligt.

Förutom de ursprungliga länderna är numera även Grekland, Portugal, Spanien och det nuvarande Tyskland medlemmar i unionen. Island, Norge och Turkiet är associerade medlemmar. Eftersom VEU är en militär allians har den traditionella svenska neutralitetspolitiken förhindrat ett svenskt medlemskap i organisationen. Genom Sveriges medlemskap i EU blev diskussionen om ett svenskt medlemskap emellertid aktuell och Sverige valde då att delta som observatör. Danmark, Finland, Österrike och Irland har också observatörsstatus i VEU.

Härutöver kan tio Central- och Östeuropeiska länder som är associerade till VEU delta i fredsbevarande insatser, humanitära aktioner och krishantering om VEU:s medlemmar tillstyrker det. Genom att associera även dessa länder blev VEU den första organisation som tog ett allvarligt steg i syfte att integrera Central- och Östeuropa i den västeuropeiska säkerhetspolitiska sfären.

Konfliktförebyggande och konflikthanterande verksamhet

VEU har inga egna militära styrkor utan det är medlemsländerna som ställer styrkor till förfogande. Dessa har i praktiken två uppdragsgivare, VEU och Nato, men i krigstid skall de lyda under Nato-befäl.

Under 1988 fick VEU sitt första gemensamma militära uppdrag då en VEU-styrka genomförde ett minröjningsuppdrag i Persiska viken. Det militära samarbetet utvecklades under kriget vid Persiska viken (1990–91) då medlemmarnas militära insatser koordinerades genom VEU. Mellan 1992 och 1996 deltog VEU i övervakandet av FN:s embargo mot Serbien och Montenegro och kontrollerade bl.a. sjöfarten i det Adriatiska havet. På EU:s uppdrag har VEU under 1994 också organiserat en polisstyrka i Bosnien-Hercegovina där bl.a. svenska poliser ingått.

VEU leder i dag två missioner: Multinational Advisory Police Element (MAPE) som är en rådgivande polisinsats i Albanien och Western European Union Demining Assistance Mission (WEU DAM) som är en

rådgivande mission på minröjningsområdet i Kroatien. WEU DAM missionen står under svensk ledning.

En union under avveckling

Inför EU:s toppmöte i Amsterdam 1997 föreslog några länder att EU och VEU på sikt skulle slås samman. Förslaget mötte då starkt motstånd från en del länder, framförallt Storbritannien som ansåg att sammanslagningen skulle riskera att underminera Nato. Avvecklingen sker nu emellertid successivt. De missioner som kvarstår kommer att föras över till EU.

3.1.5 Europarådet

Historisk bakgrund

Europarådet bildades av tio västeuropeiska länder, däribland Sverige, 1949. Syftet var att få en stabilisering av förhållandena i Europa där man ville främja de politiska, ekonomiska, sociala, juridiska, kulturella och administrativa områdena för att förhindra ytterligare krig. Försvarsfrågorna lämnades utanför och rådets beslut var och är fortfarande inte bindande för medlemsländerna. Endast när det gäller respekten för de mänskliga rättigheterna har rådet en överstatlig roll genom ministerkommittén och Europadomstolen. Den nya permanenta Europadomstolen inrättades i november 1998 och har nu hunnit arbeta i drygt ett och ett halvt år.

Respekten för demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatens principer utgör hörnstenarna i Europarådets arbete. Principerna har lagts fast i den s.k. *Europakonventionen* där skyddet för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna anges. Europakonventionen har ratificerats av samtliga medlemsstater. Europarådets ministerkommitté och Europadomstolen för mänskliga rättigheter, som alltså är fristående från rådets normala organisation, ser till att medlemsländerna efterlever konventionen. Det är också ministerkommittén som fortlöpande ser till att Europadomstolens domar verkställs. Under ministerkommitténs möte i Budapest 1999 beslöts om inrättandet av ett ämbete som *kommissarie för mänskliga rättigheter*. I kommissariens uppgifter ingår att främja medvetandet om de mänskliga rättigheterna, ge råd och identifiera brister i staters lagstiftning och rättstillämpning. Europarådet har på ett flertal andra områden också arbetat fram konventioner. Bland de viktigaste under senare år märks konventionen för förhindrande av tortyr.

Genom Berlinmurens fall har också Europarådet öppnat sina dörrar för medlemmar från Central- och Östeuropa. Samtidigt har de stränga kraven på medlemskap luckrats upp vilket har debatterats flitigt inom

organisationen. Fram till 1989 hade Europarådet 23 medlemmar, de dåvarande västeuropeiska demokratierna. Antalet medlemsländer är nu uppe i 41, däribland flera av de forna öststaterna, men fler länder står på tur som kandidater.

Europarådets roll i det europeiska politiska samarbetet har förändrats över tid. Under 1980-talet spelade rådet en mindre roll men med ett växande medlemsantal har rådet stärkt sin position betydligt.

Konfliktförebyggande verksamhet

Praktisk konfliktförebyggande verksamhet sker bl.a. genom bidrag till antirasistiska kampanjer och demokratisk utveckling i Central- och Östeuropa och Baltikum samt genom kurser, seminarier och konferenser. Kommissionen för demokrati genom lag som bildades 1990, söker bistå länderna i Central- och Östeuropa med upprättandet av nya demokratiska konstitutioner. Denna verksamhet har satt tydliga spår i de nya konstitutioner som antagits.

Europarådets samarbets- och biståndsprogram fyller också en viktig roll. Insatserna, som mer konkret handlar om expertbistånd, utbildning och seminarier, riktar sig främst till jurister, poliser och fängelsepersonal. Men också i övrigt förstärker nu Europarådet sin kapacitet när det gäller efterlevnad och övervakning av avtal och konventioner. Ett särskilt övervakningsutskott inom den parlamentariska församlingen rapporterar efterlevnaden av åtaganden som de nya medlemsstaterna gjort.

En viktig fråga är skyddet av nationella minoriteter liksom en tydligare satsning på förtroendeskapande åtgärder i konfliktdrabbade områden. Att behålla sin roll som den främsta förespråkaren och försvararen av de mänskliga rättigheterna och demokrati i Europa är nog den största utmaningen i framtiden. Det är främst inom detta område som rådet bidrar till fred och säkerhet i Europa. Det är också Sveriges inställning att dessa frågor skall prioriteras.

Andra samarbetsorgan

Efterlevnaden och övervakningen av rådets konventioner förutsätter ett ökat samarbete med andra internationella organisationer som t.ex. FN, organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE), EU och den Västeuropeiska unionen samt med enskilda organisationer. Redan på 1950-talet erkände Europarådet de enskilda organisationernas bety-

delse genom att ge dem möjlighet att få en rådgivande ställning inom organisationen. I dag har flera enskilda organisationer denna status.

I likhet med OSSE och EU arbetar också Europarådet med frågor som rör demokratiutveckling och respekt för mänskliga rättigheter. De tre organen möts regelbundet i syfte att undvika dubbelarbete och för att ta tillvara respektive organisations komparativa fördelar. Inom ramen för EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik har Sverige stött ett fördjupat samarbete mellan unionens medlemmar i Europarådets arbete.

3.1.6 North Atlantic Treaty Organisation (Nato) och Partnerskap för fred (PFF)

Militär verksamhet

North Atlantic Treaty Organisation (Nato) är en försvarsallians med idag 19 medlemsländer.

Nato-länderna bidrar till det gemensamma försvaret med i huvudsak tre olika typer av militära styrkor:

1. Huvudförsvarsstyrkorna är majoriteten av Nato:s totala truppstyrka på runt 4,1 miljoner soldater. Förbanden består till största delen av de enskilda medlemsländernas egna försvarsmakter. I fält lyder de under Nato befäl.
2. Styrkor för snabba insatser skall kunna sättas in vid oroshärdar eller mindre konflikter och kan rycka ut på mycket kort varsel. Huvuddelen av styrkan i Implementation Force (IFOR) till Bosnien-Hercegovina rekryterades från dessa styrkor.
3. Förstärkningsstyrkorna är nationella förband som kan sättas in vid en mobilisering.

Initiativ till bildandet av nya säkerhetspolitiska institutioner togs i början av 1990-talet då *North Atlantic Cooperation Council (NACC)* och *Partnerskap för fred (PFF)* inrättades. Syftet var att knyta de Central- och Östeuropeiska länderna närmare ett militär-politiskt samarbete. PFF är öppet för samtliga medlemsstater inom organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) och utgörs av bilaterala avtal som OSSE-medlemmarna utanför Nato inbjudits att teckna med alliansen. Målsättningen med PFF är öppenhet om försvarsplaneringen, demokratisk kontroll av militära resurser, gemensamma övningar och utvecklande av interoperabilitet.

För att förändra och förstärka formerna för samarbetet inom ramen för PFF ombildades NACC till det *Euroatlantiska partnerskapsrådet (EAPC)* 1977. Syftet är att Nato och partnerländer skall kunna mötas för dialog och konsultationer.

Fredsfrämjande verksamhet

Efter det kalla krigets slut har Nato genomgått stora förändringar för att anpassa sig till den nya säkerhetspolitiska miljön. Medlemsländernas förpliktelse att bistå varandra militärt i händelse av krig är fortfarande kärnan i verksamheten. Under de senaste åren har emellertid Nato tagit på sig nya uppgifter med genomförande av fredsbevarande och freds-skapande operationer i f.d. Jugoslavien. Enligt beslut från 1992 kan Nato utsträcka fredsbevarande insatser att gälla även utanför medlemsstaternas territorium enligt mandat från FN eller OSSE. Nato:s mandat har också utvidgats att gälla s.k. fredsframtvingande åtgärder enligt FN stadgans kapitel VII.

Nato:s nya uppgifter ställer helt nya krav på organisation och arbetsformer och deltagande i fredsfrämjande insatser har varit kontroversiellt inom alliansen. Från 1995 fick Nato ledningen för en multinationell styrka med närmare 60 000 soldater som skulle se till att fredsavtalet, det s.k. Daytonavtalet, efterlevdes i Bosnien. IFOR-styrkan (Implementation Force) var den första Nato-styrka någonsin som utplacerats utanför ett medlemsland. I styrkan ingick även förband som inte var Nato-medlemmar, däribland Sverige. IFOR-styrkan ersattes av en betydligt mindre Nato-ledd truppstyrka, Sfor (Stabilisation Force) på drygt 30 000 man som skulle övervaka övergången till stabila förhållanden och säkra freden i Bosnien-Hercegovina. Detta uppdrag pågår fortfarande.

Det samarbete som Sverige deltar i inom ramen för Partnerskap för fred (PFF) handlar bl.a. om att öva för deltagande i fredsfrämjande insatser. I flera av de PFF-övningar som Sverige har haft ansvar för har det flerdimensionella perspektivet lyfts fram. Två exempel på detta är övningarna "Nordic Peace 98" och "Viking 99" där ett stort antal civila myndigheter och enskilda organisationer medverkade.

3.2 Hur ser de internationella insatserna ut idag?

3.2.1 Vilka är de legala grunderna för fredsfrämjande insatser?

Majoriteten av de hittills genomförda fredsfrämjande operationerna har skett inom FN:s ram. Eftersom FN-stadgan inte innehåller några bestämmelser om möjligheten att upprätta fredsbevarande operationer har det utbildats en praxis som snarare bygger på stadgans grundläggande syfte att upprätthålla fred och säkerhet. Dessa återfinns i FN-stadgans kapitel VI och VII.

Kapitel VI handlar om fredlig lösning av tvister som säkerhetsrådet kan fatta beslut om. Exempel på detta kan vara att staterna inleder förhandlingar, en undersökning kan genomföras för att få fram fakta, en oberoende part kan försöka medla (oftast generalsekreteraren eller någon av honom utsedd). Alternativt vänder man sig till den internationella domstolen i Haag för att få saken rättsligt prövad.

I *kapitel VII* anges de möjligheter som säkerhetsrådet har att tillgripa av tvångsmedel i händelse av hot mot freden, fredsbrott eller angreppshandlingar. De maktmedel som står till buds för säkerhetsrådet i detta fall är allt från rekommendationer till bindande ekonomiska sanktioner och våldsanvändning. De tvingande åtgärderna kan vara antingen icke-militära eller militära. Säkerhetsrådets beslut som grundar sig på stadgans kapitel VII är bindande för FN:s medlemsländer.

FN-stadgan tar också upp en annan viktig princip som rör medlemsstaternas suveränitet. Den innebär att FN eller enskilda medlemsstater inte får blanda sig i ett lands interna angelägenheter om inte landet själv godkänner det. Men suveränitetsprincipen kan sättas åsido om den rådande situationen hotar internationell fred och säkerhet. Under senare år har principen emellertid minskat i betydelse. FN:s Generalsekreterare konstaterade vid Generalförsamlingens öppnande hösten 1999 att det nationella suveränitetsbegreppet förändrats och att individers suveränitet har stärkts.

Enligt stadgans artikel 99 har generalsekreteraren rätt att sammankalla säkerhetsrådet för att i tid söka hantera en konflikt som håller på att gå över styr. Generalsekreteraren har emellertid bara använt sig av denna möjlighet vid två tillfällen i Kongo 1960 och Libanon 1990.

I praxis kännetecknas de traditionella fredsfrämjande operationerna inom FN:s regi av följande element: insatsstyrkans opartiskhet, fredsavtal mellan de stridande parterna, parternas samtycke till FN-insatsen samt begränsad våldsanvändning. När det gäller samtycke är det också en förutsättning för insatser utanför FN:s ram. Enligt FN-stadgans kapitel VII har säkerhetsrådet befogenhet att legitimera

utökad våldsanvändning om det krävs för vissa ändamål som t.ex. att skydda humanitära transporter.

När parterna samtyckt till en FN-insats återstår att förhandla fram ett *mandat* för den fredsfrämjande styrkan. Mandatet är oftast generellt hållet och öppet för tolkning, vilket ibland är avsiktligt eftersom konfliktsituationen kan förändras över tiden. Mandatet antas som en resolution i säkerhetsrådet och är i regel tidsbegränsat till sex månader. Säkerhetsrådet kan besluta om ett förändrat mandat i samband med att mandatperioden löper ut.

FN-styrkans arbetsuppgifter i detalj (terms of reference) formuleras i samband med styrkans upprättande. Detta sker i olika dokument där ett av de första är att göra en detaljerad tolkning av mandatet i form av ett *Rules of Engagement (RoE)*. RoE kan finnas på flera nivåer och inom olika sakområden. Det är också det dokument som reglerar den enskilde FN-anställdes agerande ute i fält som t.ex. rätten att bruka våld. Utöver RoE finns det andra dokument som bl.a. reglerar anställnings- och arbetsvillkor mer i detalj eller andra delar av verksamheten i fält.

De rättsliga förhållandena för en FN-insats och dess personal regleras genom ett *Status-of-Forces Agreement (SOFA)* mellan FN och den stat inom vars gränser insatsen sker. FN-personalens status är i sin tur reglerad genom olika konventioner om immunitet och privilegier som respektive SOFA hänvisar till. Den mest betydelsefulla är Konventionen om skydd av personal i FN-insatser och därtill anknuten personal från den 9 december 1994. Bakgrunden till konventionen var det ökade antal angrepp mot FN:s personal i fält som lett till allvarliga skador eller dödsfall.

Den viktigaste principen som regleras i konventionen är den om universiell domsrätt. Det innebär att den som begått brott mot någon av personalen i en FN-insats skall kunna åtalas överallt. Konventionen har också en mycket vid definition av de personalkategorier som täcks av konventionens skyddsregler till skillnad från Konventionerna 1946 (SÖ 1947:26) och 1947 (SÖ 1951:84 med senare ändringar) om privilegier och immunitet för FN respektive FN:s fackorgan som endast ger skydd åt tjänstemän inom dessa organisationer och experter med uppdrag för dem. Nu omfattas även hjälparbetare från icke-statliga organisationer som ger humanitärt bistånd i anslutning till en FN-insats.

3.2.2 Finansiering av fredsfrämjande insatser

FN finansierar sin verksamhet genom obligatoriska bidrag från medlemsländerna. Bidraget baserar sig på respektive lands betalningsförmåga. Sveriges andel av den reguljära budgeten är för närvarande drygt 1 % vilket för budgetåret 2000 motsvarar cirka 120 miljoner kronor.

När FN:s säkerhetsråd beslutar om en fredsfrämjande insats upprättas en separat budget som antas av FN:s generalförsamling. Varje medlemsland bidrar med en viss andel. För Sveriges del uppgår denna till drygt 170 miljoner kronor för budgetåret 2000.

Medlemsländerna är skyldiga att bidra till FN:s reguljära budget såväl som till de fredsbevarande operationerna, oavsett om landet deltar med personal eller bidrar med utrustning till insatsen eller inte. För medlemsländerna innebär det en svårighet att budgetera för kostnaderna för fredsbevarande operationer eftersom man inte i förväg kan veta hur många FN-missioner som behövs eller hur pågående insatser förändras i storlek och omfattning över tiden.

Förutom de obligatoriska bidragen till FN:s reguljära budget och till de fredsbevarande operationerna uppkommer ytterligare kostnader för medlemsländerna när de beslutar sig för att bidra med personal eller utrustning till en insats. Den nationella budgeten kommer då att belastas med kostnader för rekrytering, utbildning, utrustning, löner, traktementen och andra löpande kostnader för de som skall tjänstgöra i insatsen.

Sveriges direkta deltagande i fredsfrämjande insatser och finansieringen härför beskrivs närmare i kapitel 4. För FN-insatser gäller dock att FN är ersättningsskyldigt för de kontingenter som ställs till förfogande av medlemsländerna, vilket i praktiken innebär att vissa länder kan tjäna pengar på att delta i FN-missioner. För närvarande betalar FN cirka 1 000 US-dollar i månaden per soldat. FN ersätter också materiel som ställs till FN:s förfogande. Genom FN:s dåliga ekonomi har dessa återbetalningar emellertid skett med betydande fördröjning.

För kontingenter och experter som ställs till Nato:s eller OSSE:s förfogande utgår ingen ersättning från respektive organisation. För Sverige innebär detta att den svenska statsbudgeten direkt belastas för hela kostnaden för de kontingenter som ställs till Nato:s förfogande. För 2000 är avsatt 35 miljoner kronor för insatserna i Bosnien (Stabilization Force, Sfor) och med 874 miljoner kronor för Kosovo-insatsen (Kosovo Force, Kfor). För OSSE-insatserna belastas huvuddelen av fältpersonalen och en stor del av högkvarterspersonalen direkt av medlemsländerna genom sekonderingar. En viss del av OSSE:s verksamhet finansieras genom uttaxering från medlemsländerna.

4 Från förfrågan till insats – hur är rekryteringen organiserad i Sverige?

4.1 Hur ser beredningsgången ut när Sverige deltar i fredsfrämjande insatser?

En officiell förfrågan till Sverige om att delta i en internationell fredsfrämjande insats initieras oftast av en internationell organisation som FN, organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) m.fl. Förfrågan är skriftlig men kan ofta ha föregåtts av en mer informell, muntlig förfrågan. Beslut om rekrytering till internationella fredsfrämjande insatser kan sägas ske vid fyra olika tillfällen:

1. En helt ny mission skall sättas upp
2. Deltagande i en pågående insats utökas
3. Avlösning av ett annat land i ett pågående uppdrag
4. Avlösning eller s.k. rotation av personal i en pågående insats

Beredningsgången inom Regeringskansliet och dess myndigheter är i princip densamma om en helt ny mission skall sättas upp, Sveriges deltagande i en pågående insats utökas eller vi skall avlösa ett annat land i en pågående insats. De berörda departementen och myndigheterna bedömer en förfrågan utifrån olika utgångspunkter. I regel är det Utrikesdepartementet som bereder ärendet inom Regeringskansliet. Efter gemensam beredning med berörda departement beslutar regeringen om Sverige skall delta i ett nytt uppdrag. Därefter meddelas beslutet till det internationella organ som kommit med förfrågan. I samma regeringsbeslut anges också vilket anslag på statsbudgeten som insatsen skall belasta och vilken myndighet som därmed blir direkt ansvarig för att insatsen verkställs.

När det gäller s.k. rotation är det den ansvarige myndigheten, t.ex. Försvarsmakten, Rikspolisstyrelsen eller Sida, som beslutar, inom

ramen för sitt mandat och gällande regeringsbeslut, om och när personalen skall ersättas med ny.

Legala grunder

Enligt *regeringsformens* 10 kapitel, 9 §, får regeringen sätta in försvarsmakten eller del därav vid väpnade angrepp mot riket. I övrigt får svensk väpnad styrka sättas in i strid eller sändas till ett annat land endast om riksdagen medger det (punkt 1), om det är medgivet i lag som anger förutsättningarna för åtgärden (punkt 2), eller om en skyldighet att vidta åtgärden följer av internationell överenskommelse eller förpliktelse som riksdagen godkänt.

Riksdagen har beslutat om sådant medgivande i *lagen (1992:1153) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands*. Enligt denna lag har regeringen möjlighet att sända en väpnad styrka utomlands utan att inhämta riksdagens medgivande och efter framställan från FN eller organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) som beslutat om en fredsbevarande operation. En förutsättning är att styrkan ställs till förfogande för fredsbevarande verksamhet. Med stöd av lagen får högst 3 000 personer samtidigt tjänstgöra utomlands i väpnad tjänst. Personal som skall delta i fredsfrämjande verksamhet skall anställas särskilt för detta och ingå i Försvarsmaktens utlandsstyrka. Rekrytering är frivillig.

Lagen (1999:568) om utlandsstyrka inom Försvarsmakten samt *förordningen (1999:569) om utlandsstyrka inom Försvarsmakten*, båda senast ändrade den 9 december 1999, innehåller mer detaljerade bestämmelser om utlandsstyrkan. Lagen är även tillämplig för den som tjänstgör utomlands i polisens utlandsstyrka. Av förordningen framgår bland annat att det är Försvarsmakten som rekryterar, organiserar och utbildar utlandsstyrkan som kan bestå av såväl militär som civil personal. I förordningen (1999:1155) om polisens utlandsstyrka regleras motsvarande men för Rikspolisstyrelsen.

I denna lagstiftning hänvisas i sin tur till andra lagar och förordningar som har relevans inom området. Det gäller t.ex. lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring, brottsbalkens 2 kapitel, lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret m.m., arbetsmiljölagen (1977:1160) m.fl.

Man kan konstatera att ju starkare militära drag en fredsfrämjande insats har och ju farligare miljö den befinner sig i, desto större skäl att ha ett regelverk som möter de krav som kan komma att ställas jämfört

med om uppdraget mer är att likna vid en traditionell biståndsinsats i avsaknad av reell maktutövning.

Vid sidan om denna lagstiftning finns också *lagen (1994:588) om utbildning för fredsfrämjande verksamhet* som ger regeringen bemyndigande att sända en väpnad styrka utomlands för att delta i övningar och annan utbildning för fredsbevarande verksamhet. Det gäller exempelvis övningar inom ramen för Partnerskap för fred (PFF).

Hur Sveriges deltagande finansieras

Sveriges deltagande i internationella fredsfrämjande missioner finansieras över flera anslag på statsbudgeten. Det är Utgiftsområde 5 Utrikesförvaltning och internationell samverkan Anslaget B4 Fredsfrämjande verksamhet, Utgiftsområde 6 Totalförsvaret Anslaget A2 Fredsfrämjande truppinsatser samt Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd Anslaget A1 Biståndsverksamhet.

Anslaget 5 B4 Fredsfrämjande verksamhet finansierar Sveriges deltagande i fredsfrämjande insatser, i första hand inom ramen för FN och OSSE. Medlen skall med bred geografisk spridning stödja konkreta fredsfrämjande insatser genom att på begäran av FN, enligt beslut av OSSE, EU eller annat bilateralt eller mellanstatligt organ, ställa svensk personal till konfliktförebyggande, fredsbevarande och annan fredsfrämjande verksamhet. Anslaget disponeras av Försvarmakten, Sida, Regeringskansliet och regeringen för denna typ av verksamhet. Sammantaget är det ett tiotal insatser som finansieras över anslaget under budgetåret 1999. För innevarande budgetår 2000 disponerar även Rikspolisstyrelsen över anslaget.

Under *anslaget 6 A2 Fredsfrämjande truppinsatser* finansieras Sveriges deltagande i olika fredsfrämjande missioner med väpnade trupper som i Bosnien-Hercegovina (Stabilization Force, Sfor), Kosovo (Kosovo Force, Kfor) m.fl. med förband samt stabs- och underhållspersonal. Anslaget disponeras av Försvarmakten.

Finansiering från *anslaget 7 A1 Biståndsverksamhet* kan enbart gälla insatser i länder som klassificerats som biståndsberättigade enligt OECD:s biståndskommitté (Development Assistance Committee, DAC). Anslagets egentliga syfte är att bidra till att utveckla det multilaterala systemets konflikthanteringsförmåga. Insatserna bör även vara knutna till en mer långsiktig fredsprocess och ingå som en del i en fredsfrämjande insats med inslag av såväl militära som politiska, civila och humanitära komponenter. Medlen på anslaget disponeras av Rege-

ringskansliet, Sida och Försvarsmakten och från budgetåret 2000 även Rikspolisstyrelsen.

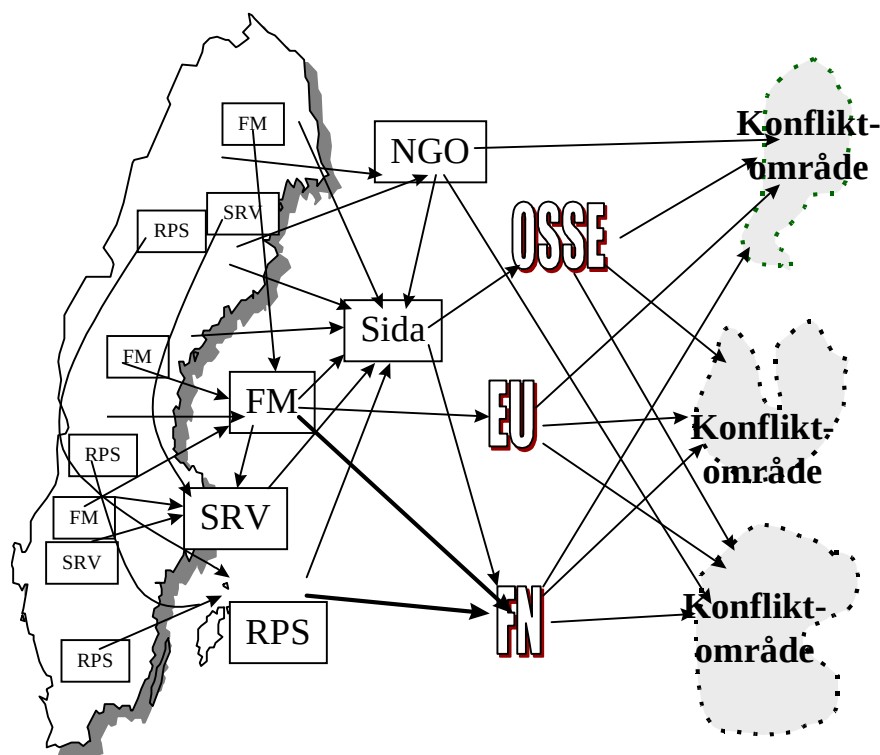
Från ovanstående anslag tas medel för att täcka de direkta kostnaderna för personal, utbildning, utrustning och eventuellt andra kostnader som uppkommer vid svenskt deltagande i internationella fredsfrämjande insatser.

En stor del av de indirekta kostnader som är förenade med rekryteringsverksamheten belastar respektive myndighets förvaltningsanslag. Det är svårt att få en helt klar bild över statens samlade kostnader för rekryteringsverksamheten till internationella fredsfrämjande och konfliktförebyggande insatser. Personalkostnaderna för den rekrytering som bedrivs inom de fyra närmast berörda myndigheterna – Försvarsmakten, Statens räddningsverk, Rikspolisstyrelsen och Sida – kan i runda tal beräknas till cirka 15 miljoner kronor. Dessa kostnader omfattar inte lokaler och andra utgifter som är förknippade med verksamheten.

4.2 De svenska rekryteringsorganen

En förenklad och schematisk bild av rekryteringsvägarna från Sverige till konfliktområden via de internationella och regionala organen.

Sverige 2000



4.2.1 Regeringskansliet

Internationella fredsfrämjande insatser berör ofta flera departementens ansvarsområden. Speciellt under senare år när flertalet insatser har blivit mer multifunktionella i sin utformning. Inom Regeringskansliet är det fyra departement som oftast samtliga är direkt berörda vid en förfrågan om svenska insatser till internationella fredsfrämjande missioner:

- Justitiedepartementet som är ansvarigt för polis- och rättsväsendet där de verkställande organen är Rikspolisstyrelsen, Riksåklagaren och Domstolsväsendet.
- Utrikesdepartementet som har ett övergripande ansvar för Sveriges utrikesrelationer och vars anslag på statsbudgeten finansierar en stor del av fredsfrämjande missioner och internationellt utvecklings-

samarbete. Sida sorterar under Utrikesdepartementet och är den myndighet som verkar inom området.

- Försvarsdepartementet som ansvarar för totalförsvaret. Under departementet sorterar bl.a. Försvarsmakten, Statens räddningsverk och Överstyrelsen för civil beredskap.
- Finansdepartementet som deltar i alla beslut som genererar kostnader för stadsbudgeten.

För regeringsbeslut i ärenden som rör deltagande i fredsfrämjande missioner eller andra internationella uppdrag krävs således samordning och beredning dels mellan de olika departementen, dels mellan Regeringskansliet och berörda myndigheter. Efter hand som Sveriges engagemang vuxit på området har samordningen blivit mer omfattande och komplex.

Utrikesdepartementets rekryteringsverksamhet till internationella insatser för konflikthantering sorterar under Sekretariatet för internationell rekrytering (P-SIR). Sekretariatet ansvarar också för rekrytering till de internationella organisationernas högkvarter. P-SIR består av tre personer.

Inom Regeringskansliet finns det också ett antal interdepartementala grupper som träffas regelbundet för att diskutera fredsfrämjande insatser och därtill hörande frågor.

– *Beredningsgruppen för fredsfrämjande insatser (BFF-gruppen)* behandlar frågor av utrikes- eller försvarspolitisk betydelse. Gruppen tillsattes av regeringen 1995. Justitie-, Utrikes- och Försvarsdepartementen utser ledamöterna i gruppen. Gruppens uppgift är enligt beslutet att ”fortlöpande bereda och avge rekommendationer i frågor som rör den svenska försvarsmaktens deltagande i internationella militära fredsfrämjande insatser samt civila insatser för samma ändamål. Beredningsgruppen skall dessutom bereda frågor av principiell betydelse för svenska ställningstaganden till internationella fredsfrämjande insatser”.

- Den s.k. *Beredningsgruppen* möts för löpande ärendeberedning. Gruppen är informell och består av representanter på handläggningsnivå för berörda departement och myndigheter. På mötena behandlas praktiska frågor som rekryteringsärenden, personaltillgänglighet, budgetfrågor m.m. som hänger ihop med Sveriges deltagande i olika fredsfrämjande insatser. Gruppen tjänar också som samordnande beredningsorgan för de beslut som fattas med anledning av förfrågningar från FN, OSSE m.fl. då svensk personal efterfrågas till nya eller pågående missioner.

- *Operationsgruppen* behandlar operativa frågor av mer principiell natur, nya insatser, bedömning av säkerhetsläget o.s.v. Gruppen diskuterar också den militärpolitiska utvecklingen i länder och krisområden av särskilt intresse. Gruppen består av representanter från i stort sett samma organ som Beredningsgruppen.

4.2.2 Försvarsmakten

Försvarsmakten har sedan lång tid tillbaka ett stort internationellt engagemang, framförallt inom det fredsbevarande området. Fredsfrämjande och humanitära internationella insatser är numera en av Försvarsmaktens fyra huvuduppgifter. Insatserna genomförs i samverkan med andra stater, myndigheter och organisationer. Sedan 1948 har drygt 80 000 svenskar deltagit i Försvarsmaktens utlandsstyrka i internationella fredsfrämjande uppdrag.

Utöver internationella uppdrag pågår inom ramen för Partnerskap för fred (PFF) en omfattande övningsverksamhet där Försvarsmakten, andra myndigheter och vissa enskilda organisationer deltar. Den årligen återkommande övningen Nordic Peace som övar interoperabilitet och civil-militärt samarbete samt Viking 99 som handlade om en datorstödd och simulerad stabsövning med syfte att belysa samordning av civila och militära insatser vid fredsfrämjande och humanitära uppdrag är exempel på detta. Rekrytering av personal som skall medverka i PFF-övningar sker i huvudsak inom Försvarsmakten. Deltagandet sker på frivillig grund då det gäller värnpliktiga. Anställd personal har skyldighet att delta. Hur Sveriges deltagande utformas grundar sig på regeringsbeslut efter framställan från Försvarsmakten.

Den internationella verksamheten

I Sverige är det Överbefälhavaren (ÖB) med Högkvarteret (HKV) i Stockholm som övergripande leder Försvarmaktens internationella verksamhet. Operativa insatsledningen (OPIL) har som huvuduppgifter att nationellt och internationellt genomföra insatsledning, leda övningsverksamhet och stödja Högkvarterets funktionsutveckling, verksamhets- och personalledning. Viss operativ verksamhet för utlandsstyrkan är delegerad till och leds av chefen för Försvarmaktens centrum för internationell utbildningsverksamhet (SWEDINT), tidigare Försvarets internationella kommando.

SWEDINT är Försvarmaktens kompetenscenter för internationell fredsfrämjande verksamhet samt Försvarmaktens regionala center för Partnerskap för fred (PFF). SWEDINT:s huvuduppgift är att utbilda och ansvara för viss ledning av Försvarmaktens utlandsstyrka. I detta ingår förberedelser, rekrytering, utbildning, anställning, materialanskaffning, transporter, hemkomstverksamhet, avsked, uppföljning, utveckling m.m. SWEDINT har således arbetsgivaransvar för utlandsstyrkan och ansvarar för att kompetent personal tas ut till förband och andra enheter. SWEDINT är för närvarande lokaliserat i Almnäs utanför Södertälje men beräknas flytta till Kungsängen, norr om Stockholm under 2001.

För att uppnå sitt mål tillförsäkrar SWEDINT sig resurser, kunskaps- och kompetensutbyte från såväl andra förband i Försvarmakten som övriga myndigheter och organisationer. När det gäller rekrytering av vissa specialister stöds SWEDINT bl.a. av Totalförsvarets ammunitions- och minröjningscentrum (SWEDEC), Försvarets hundtjänstenhet, Försvarets sjukvårdscentrum, Totalförsvarets skyddskola samt många fler.

I utbildningshänseende utnyttjar bl.a. Sida, Statens räddningsverk, Rikspolisstyrelsen, Överstyrelsen för civil beredskap, Röda Korset, Rädda Barnen, Kristna Fredsrörelsen, Forum Syd m.fl. SWEDINT:s resurser. En del av Räddningsverkets internationella verksamhet, samverkanskontoret, är idag samlokaliserad med SWEDINT. Sedan 1998 har dessutom Rikspolisstyrelsen haft en polis som tjänstgjort på heltid vid utbildningscentret på SWEDINT.

Rekrytering till utlandsstyrkan och andra utlandstjänster

Försvarmakten har idag ett utvecklat system för rekrytering till internationella fredsfrämjande uppdrag. Erfarenheterna grundar sig på ett

stort antal varierande uppdrag som genomförts sedan 1948. Kravet på rekryteringssystemet är bl.a. att säkerställa säkerheten för såväl organisation som för den enskilde individen och samtidigt möta de varierande behov som finns i samband med olika insatser. Arbetet ställer höga krav på personalen som arbetar i denna process. Rekryteringsarbetet har genom åren förfinats och är under ständig utveckling. Arbetet följs hela tiden upp, utvärderas kontinuerligt och avslutas med ett erfarenhetsseminarium efter genomfört uppdrag.

Utlandsstyrkan består för närvarande av cirka 1000 befattningar och omfattar allt från förband och stabspersonal till observatörer, monitorer och delegater. Merparten av den svenska personalen som ingår i utlandsstyrkan står idag under Nato-befäl (de svenska förbanden i f.d. Jugoslavien) medan de utsända militärobservatörerna (ca. 40 man) står under FN-befäl. Från Sverige leds och understöds förbanden i frågor av nationell karaktär, logistik och personal.

Utlandsstyrkans verksamhet regleras bl.a. av lagen (1992:1153) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands, lag (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten, förordningen (1999:569) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten samt förordningen (FFS 1984:31) om Sveriges delegation vid övervakningen av vapenstilleståndet i Korea.

I utlandsstyrkan finns ett relativt stort antal befattningar som kräver yrkes- eller reservofficersutbildning. De vanligaste befattningarna för officerare i internationell tjänst är förbandschef på olika nivåer, stabsmedlem i någon svensk eller internationell stab (t.ex. Nato, OSSE eller FN), samt militär FN-observatör. Officerare kan också tjänstgöra i andra organisationer eller myndigheter som t.ex. VEU, EU, Sida och Statens räddningsverk men då oftast som civil tjänsteman. Försvarsmakten strävar efter att öka antalet officerare med utlandserfarenhet och att utlandstjänstgöringen skall ses som ett naturligt led i den enskilde officerens karriärutveckling. Majoriteten av personalen som tjänstgör i utlandsstyrkan utgörs emellertid av reservofficerare och värnpliktiga, män och kvinnor, som till vardags har ett civilt arbete eller studerar.

Rekrytering till utlandsstyrkans förband och staber sker två gånger per år i januari/februari och augusti/september. Vid varje ansöknings-tillfälle söker 3000–6000 personer. Grundläggande krav för att bli anställd i utlandsstyrkan är: svensk medborgare, godkänd säkerhetsprövning, 20–40 års ålder (gäller ej befäl och specialistbefattningar), god fysik, inga kroniska sjukdomar eller kontinuerlig medicineri-
ning, fullgod tandstatus, fullgjord svensk militär grundutbildning med lägst betyg 10/7/7, goda kunskaper i engelska, för vissa befattningar gedigen yrkeserfarenhet och synkrav. Även kvinnor som inte

genomfört militär grundutbildning kan söka och de som antas genomgår en tre veckor lång grundläggande soldatutbildning innan den gemensamma förbandsutbildningen börjar. Uttagning av personal sker i nära samarbete med den blivande förbandschefen. Vid uttagningen söker man också uppnå en viss balans mellan äldre och yngre samt mellan kvinnor och män. Tjänstgöringstiden för förbandsmissioner är sex månader och för viss stabspersonal upp till tolv månader.

Rekrytering av personal till individuella insatser som observatörer, monitorer och delegater sker en gång per år i augusti/september. Man får in 300–400 ansökningar till de för närvarande cirka 40 tjänsterna. För majoriteten av tjänsterna är yrkes- eller reservofficer ett grundläggande krav. Dessutom bör man ha genomfört minst en förbands- och/eller stabsmision i utlandstjänst. Tjänstgöringstiden utomlands är tolv månader.

Svenska förband som deltar i internationella insatser är bemannade och utrustade för att klara sig i mycket svåra situationer. Förbandens huvuduppgift är normalt att dämpa eller förhindra en konflikt och därmed förbättra det allmänna säkerhetsläget. Ett förbättrat säkerhetsläge underlättar för samtliga inblandade parter, såväl civila som militära. Efter hand som säkerhetsläget så tillåter kan delar av förbandens resurser omprioriteras och även komma andra organisationer och lokalbefolkningen till del. I Kosovo-missionen hjälper exempelvis förbandet lokalbefolkningen med säkerhet/skydd, logistik, samordning av internationella aktörer inom bataljonens område, registrering av kommuninvånare m.m. Generellt kan det militära systemet bidra med bl.a. ammunitions- och minröjning, eskorttjänst, trafikreglering, transporter, väg- och broreparationer, snabbupprättande av tillfälliga flyktingläger m.m. Dessa uppgifter ställer höga krav på personalen vad gäller kompetens och erfarenhet.

Förutom rekryteringsverksamheten till utlandsstyrkan och till individuella insatser har Försvarsmakten sedan 1997 byggt upp en personalpool. Rekrytering till poolen sker utifrån de kompetenser och personalkategorier man tror kommer att efterfrågas. Allteftersom efterfrågan ändras måste stor flexibilitet i rekryteringssystemet råda. Rekryterad personal anställs på ett beredskapskontrakt med stöd av de förordningar som styr utlandsstyrkans verksamhet. Inom en vecka efter kallelse skall man kunna inställa sig för att påbörja utlandstjänstgöring efter kompletterande utbildning, läkarkontroll och utrustning. Personalpoolen innehåller kontinuerligt 12–18 officerare.

Sedan 1997 har Sverige i likhet med andra icke Nato-länder anmält kandidater till tjänster som utlysts vid Nato:s högkvarter och staber. Fram till innevarande år har upp till sex officerare tjänstgjort inom

systemet. En svensk tjänsteman har dessutom sedan september 1998 varit verksam vid Nato:s direktorat för civil beredskapsplanering. EU:s Helsingforsöverenskommelse från december 1999 innebär att en militär stab kommer att organiseras inom det närmaste året. Sveriges kvot i likhet med övriga EU-länder beräknas uppgå till 4–6 officerare. Rekrytering till tjänsterna vid Nato och kommande EU-tjänster sker från den officerskår inom Försvarsmakten som genomgått högre utbildning motsvarande chefsprogrammet vid Försvarshögskolan. En ny typ av officerspool kommer att växa fram med inriktning mot framtida internationell tjänstgöring. Det kan emellertid inte uteslutas att även andra officerskategorier eller civil personal kan komma att erbjudas liknande tjänster vid de internationella staberna.

4.2.3 Rikspolisstyrelsen

Rikspolisstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för polisväsendet. Under Rikspolisstyrelsen sorterar Säkerhetspolisen, Rikskriminalpolisen, Polishögskolan samt Statens kriminaltekniska laboratorium.

Organisation av utlandsinsatser

Svenska polisers tjänstgöring vid internationella insatser bereds vid tre olika organisatoriska enheter inom Rikspolisstyrelsen.

Vid Rikspolisstyrelsens *internationella sekretariat* hanteras internationella polisiära frågor på en övergripande strategisk nivå. Sekretariatets huvuduppgift är att bereda icke-operativa internationella frågor, samordna och följa upp EU-integrationsfrågor och deras konsekvenser för polisväsendet, planera och följa upp polisiärt bistånd till de baltiska staterna samt Central- och Östeuropa m.m.

På *Polishögskolan* bedrivs utbildning för landets poliser, såväl på grund- som vidareutbildningsnivå. Skolan erbjuder också utbildning av utländsk polispersonal, främst inom områden som mänskliga rättigheter, ledarskap, kriminalteknik samt trafikpolisverksamhet. Den svenska polisiära grundutbildningen håller en kvalitativt hög nivå vilket är en bidragande orsak till att svensk polis efterfrågas internationellt. För de poliser som rekryteras till internationell verksamhet har däremot Polishögskolan ingen utbildning i egen regi med inriktning mot fredsfrämjande eller humanitära insatser.

Utbildning av poliser som skall tjänstgöra utomlands i sådana missioner sker istället vid SWEDINT:s anläggning på Almnäs. Två kurser

med inriktning mot civilpolisverksamhet genomförs på Almnäs: International Police Commander Course (UNPCC) på tre veckor samt United Nations Police Officers Course (UNPOC) på två veckor. Kursernas syfte är att förbereda polispersonal som skall tjänstgöra i internationella fredsfrämjande missioner.

Rikskriminalpolisens ordningspolisenhet handlägger det huvudsakliga arbetet med rekrytering av poliser till fredsfrämjande insatser. Majoriteten av de svenska poliser som tjänstgör i internationella insatser är anställda som poliser i polisens utlandsstyrka. Tidigare var polisrekryteringen en del av Försvarmaktens utlandsstyrka men från den 1 januari 2000 upprättades polisens utlandsstyrka som sorterar under Rikspolisstyrelsen.

Rikskriminalpolisens ordningspolisenhet har i dag byggt upp ett nytt system för rekrytering av civilpoliser. Varje år har man ett ansökningsförfarande för de poliser som är intresserade av utlandstjänst. De som antas ingår sen i en kompetensdatabas där man enkelt kan göra profilsökning efter de kravspecifikationer som önskas av FN, OSSE eller andra organ inför en fredsfrämjande insats. Varje sökande som antas till kompetensdatabasen genomgår en kvalitetssäkring. Kraven är höga på såväl formell utbildning och erfarenhet som allmän lämplighet. Det nya systemet gör det möjligt att skicka ut poliser med mycket kort varsel.

Utöver utlandsstyrkan rekryterar enheten tillsammans med Internationella sekretariatet och Polishögskolan poliser till verksamhet som finansieras av Sida. Arbetsuppgifterna för dessa poliser består oftast i att verka som lärare eller rådgivare i ett land som frågar efter internationell hjälp till att bygga upp den lokala polisverksamheten. Under senare år har dessutom tjänstgöring i internationella regionala organisationer ökat i omfattning. Ett exempel på detta är OSSE-missionen i Kosovo där såväl poliser, militärer som andra civila yrkeskategorier anställs av Sida men ställs till OSSE:s förfogande.

Civilpoliser som tjänstgör i fredsfrämjande insatser är fortsatt anställda inom polisen men utgör en del av polisens utlandsstyrka. Kontraktperioden är normalt sex eller tolv månader. Vid hemkomsten erbjuds debriefing och hemkomstsamtal, enskilt eller i grupp, under två dagar. Civilpoliser som tjänstgör som en del av en biståndsinsats är oftast anställda av Rikspolisstyrelsen via Polishögskolan enligt ett särskilt avtal med Sida.

Polisens utlandsstyrka och dess verksamhet regleras bl.a. i lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarmakten samt förordningen (1999:1155) om polisens utlandsstyrka.

Fältverksamheten

Den första svenska insatsen med poliser i internationell fredsfrämjande tjänst beslutades 1964 och avsåg den upprättade United Nations Peace-keeping Force (UNFICYP) i Cypern. Sverige deltog med en kontingent om cirka 20 civilpoliser under 29 år. Därefter har Sverige bidragit med civilpolisiära insatser i ett dussintal olika konfliktområden. Sammantaget har runt 2000 poliser tjänstgjort i fredsfrämjande missioner, varav en större andel i Försvarsmaktens utlandsstyrka. Sedan 1989 har även kvinnliga poliser deltagit i insatserna.

Civilpoliser som tjänstgör i fredsfrämjande insatser i ett konflikt-drabbat område har som uppgift att övervaka, utbilda och assistera den lokala polisen till skillnad mot militärpoliser som svarar för ordning och säkerhet inom militära förband. I några fall har civilpoliser även haft vissa exekutiva uppgifter i områden där rättssystemet inte fungerar som t.ex. i Kambodja, Haiti, Östtimor och Kosovo. Civilpolisinsatser har huvudsakligen genomförts utan beväpning. I enstaka fall har lätta handeldvapen använts för självskydd. Civilpoliserna arbetar normalt i mindre enheter och lever och bor nära lokalbefolkningen.

Deltagande i internationella fredsfrämjande eller humanitära insatser har under senare år blivit en alltmer omfattande verksamhet för polisen. Regeringen har till United Nations Stand-by Arrangement System (UNSAS) anmält att Sverige skall ha kapacitet att bidra med 100 poliser för internationell tjänstgöring, varav 20 skall kunna rycka ut med mycket kort varsel. För närvarande tjänstgör ca 150 poliser i polisens utlandsstyrka, vilket utgör ungefär 1 % av det totala antalet poliser i Sverige.

En utökad kapacitet på civilpolisområdet har under de senaste åren också varit en prioriterad uppgift i flera internationella och regionala organ. Behovet av att engagera fler civilpoliser i internationella fredsfrämjande insatser lyftes fram under det svenska ordförandeskapet i FN:s säkerhetsråd i juli 1997. Sverige har också aktivt verkat för en ökad kapacitet inom ramen för EU:s nya krishantering. En svensk polis har under 2000 arbetat vid EU:s rådssekretariat i Bryssel.

4.2.4 Statens räddningsverk

Räddningsverket har bl.a. fått regeringens uppdrag att med kort varsel kunna bistå vid internationella hjälpinsatser. Verkets internationella åtagande föregås alltid av ett regeringsuppdrag efter en förfrågan från en FN-organisation, EU, en internationell hjälporganisation eller en

enskild nation. Det är främst FN:s olika organisationer som Räddningsverket bistår med såväl expertkunskap och personal som materiel. Den största delen av Räddningsverkets internationella hjälpinsatser finansieras genom Sida. Några insatser finansieras också genom FN och EU. När en stor katastrof inträffat är det oftast många länder och flera olika organisationer som deltar i hjälparbetet vilket ställer höga krav på ett väl fungerande samarbete och samordning.

Organisation av insatser

Räddningsverkets *enhet för samordning och beredskap* på Internationella avdelningen i Karlstad planlägger beredskapen för hjälpinsatserna. Enheten stödjer personalen i fält samt svarar för samverkan, samordning och uppföljning under en pågående insats. Basen för Räddningsverkets rekrytering av personal för internationella hjälpinsatser är den kommunala räddningstjänsten i Sverige. Härutöver tillkommer ett antal specialistbefattningar inom områdena samband, sjukvård, vattenrening, logistik, minröjning samt återuppbyggnad av bostäder, vägar och broar. Dessa personer rekryteras från andra myndigheter, organisationer och privata företag. Personalen finns samlad i Räddningsverkets personalbank, som i dag omfattar 1 700 personer, som också inkluderar de fyra räddningsskolornas personalpool.

Förutom den centrala förvaltningen i Karlstad har Räddningsverket fyra skolor: Revinge, Rosersberg, Skövde och Sandö. På skolorna utbildas räddningstjänstens personal i huvudsak genom praktiska övningar. Skolornas uppgift är också att hålla en aktuell personalpool för större insatser som t.ex. vid lastbilstransporter. Personal till internationella insatser rekryteras i turordning mellan skolorna. Målet är också att sprida rekryteringen över hela landet samt blanda erfaren personal med personal som tidigare inte har varit utomlands och tjänstgjort.

Räddningsverket har samlokaliserat sitt samverkanskontor för internationella insatser med Försvarsmaktens centrum för internationell utbildningsverksamhet (SWEDINT) i Almnäs och har därmed fördjupat sitt samarbete med Försvarsmakten men också med Rikspolisstyrelsen. Inom utbildningsområdet finns ett väl utvecklat samarbete med ett flertal myndigheter som den kommunala räddningstjänsten, Försvarsmakten, Rikspolisstyrelsen m.fl. Genom att Sida finansierar huvuddelen av Räddningsverkets internationella hjälpinsatser samarbetar dessa organ kontinuerligt i förberedelse- och genomförandefasen av insatserna.

Sverige har åtagit sig att delta i Nato:s samarbetsprogram Partnerskap för fred (PFF). I detta sammanhang genomför Räddningsverket utbildning i internationella räddnings- och humanitära insatser. Verket deltar också i möten, seminarier och övningar som arrangeras i partnerskapsprogrammets regi och som berör verkets ansvarsområden.

Räddningsverkets beredskap

För att snabbt kunna erbjuda hjälp vid allvarliga olyckor eller flyktingskatastrofer har Räddningsverket en planlagd beredskap som möjliggör en flexibel och snabb hantering av såväl personal som materiel. Beredskapen består av följande styrkor:

- *Räddningsstyrkor vid allvarliga olyckor* som jordbävning, översvämning, skogsbrand eller kemikalieolycka. Personalen rekryteras från Räddningsverket och den kommunala räddningstjänsten. Härutöver ingår personal från sjukvården och andra myndigheter och organisationer beroende på vilken hjälp som behövs. Räddningsverkets första internationella uppdrag genomfördes 1988 efter jordbävningen i Armenien. Därefter har insatser gjorts vid översvämningkatastrofer i Polen och Somalia, skogsbränder i Lettland, jordbävningkatastrofer i Turkiet samt kemikalieolyckan i Venezuela. Räddningsstyrkorna har följande inriktning:
 - Sök- och räddningsstyrka, insatstid 10 timmar efter beslut
 - Snabbinsatsstyrka, insatstid 3 timmar
 - Stabs- och ledningsstöd, insatstid 10 timmar
 - Kemsaneringsstyrka, insatstid 12 timmar
 - Oljeskyddsstyrka, insatstid 3 timmar
- *Insatspaketet vid flyktingskatastrofer* innehåller både en personalstyrka och utrustning som är anpassad för den uppgift som skall lösas. Insatspaketet skall vara självförsörjande och kunna verka i ett katastrofområde i upp till tre månader. Paketet utgörs bl.a. av vägtransporter, vattenförsörjning, lägerplanering, latrinkonstruktion och logistik. Räddningsverket har genomfört ett flertal uppdrag i Europa, Mellanöstern, Afrika och Centralamerika. En styrka i form av ett insatspaket kan sändas ut inom några dagar efter att chefen för Försvarsmakten fattat beslut i ärendet.
- *Återuppgygnad i krigs- och katastrofdrabbade länder* bedrivs oftast i samverkan med FN:s flyktingkommissarie (UNHCR) och Sida för att människor i drabbade områden skall få tillgång till bostäder. Räddningsverket anställer och leder bl.a. inhemsk personal vid uppbyggnads- och reparationsarbeten av hus, flyktingför-

- läggningar, vägar, broar samt vid minröjning. Räddningsverkets största insats i detta avseende är bostadsförsörjningen i Bosnien som påbörjades under 1993 och som fortfarande pågår.
- *Förnödenheter vid flyktingkatastrofer* finns i två förråd i Sverige som innehåller tält, filter och andra förnödenheter. Utrustningen skall kunna vara på plats i katastrofområdet inom 24 timmar efter regeringens beslut. Räddningsverket har bidragit med utrustning till bl.a. flyktingkatastrofen i Irak och brandsläckningsmateriel till skogsbränderna i Indonesien.
 - *Expertinsatser vid allvarliga olyckor* innebär att kunna bistå andra länder med rådgivning när en katastrof inträffat. Personalen rekryteras från Räddningsverket, den kommunala räddningstjänsten samt andra myndigheter och organisationer. Sverige deltar som ett av tolv länder i UNDAC, en beredskapsgrupp inom FN-sekretariatets humanitära kontor (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, OCHA). För närvarande ingår sju svenskar i beredskapsgruppen som är experter på att snabbt kunna bedöma och koordinera räddningsarbetet vid större olyckor och katastrofer. Andra experter arbetar inom områdena miljö, oljeutsläpp, flyktingkatastrofer, kärnenergi etc.
 - *Observatörsinsatser vid allvarliga olyckor* går ut på att skaffa erfarenheter från redan inträffade allvarliga olyckor i Sverige eller andra länder som kan komma den svenska räddningstjänsten till del i andra sammanhang. Räddningsverket hade bl.a. personal på plats efter orkanen Mitch härjningar i Centralamerika.
 - Genom *särskilda samarbetsprojekt med Östeuropa* assisterar Räddningsverket dessa länder bl.a. med att bygga upp räddningstjänstverksamhet, organisera beredskap inför eller vid stora olyckor och transporter av farligt gods, miljöskyddsåtgärder m.m.

Efter en större insats som jordbävningsskatastroferna i Turkiet samlar man personalen i anslutning till hemkomsten till Sverige för avrapportering och uppföljning samt stöd till personalen. Genomgången genomförs av kvalificerad personal som även används av SWEDINT efter de svenska utlandsstyrkornas hemkomst. Vid mindre insatser genomför Räddningsverkets personal hemkomstsamtal när styrkan återvänder till Sverige. Efter en till två månader genomförs även återträffar med deltagarna i styrkan där insatsen diskuteras.

4.2.5 Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida)

Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) är central förvaltningsmyndighet för Sveriges bilaterala utvecklingssamarbete med utvecklingsländer och för stödet till länder i Central- och Östeuropa. En central del i det svenska biståndet är humanitär verksamhet, stöd till demokratiseringsprocesser samt främjande av mänskliga rättigheter. Sidas insatser bygger på förändringar som samarbetsländerna själva vill genomföra och är beredda att avsätta resurser till. Projekten skall avslutas så fort verksamheten klarar sig på egen hand. Det långsiktiga målet för allt utvecklingssamarbete är att det skall bära sig självt.

Rekrytering till fredsfrämjande verksamhet

Sida har härutöver fått regeringens uppdrag att hantera civil rekrytering till konfliktförebyggande och konflikthanterande verksamhet inom följande områden:

1. Demokratiseringsprocesser vilket bl.a. omfattar arbete med:
 - a) deltagande i organisationsutveckling
 - b) valinsatser med korttids- och långtidsobservatörer
 - c) uppbyggnad eller stöd till oberoende media.
2. Mänskliga rättigheter vilket kan innebära allt från att vara -"Human Rights Officers"- till att tjänstgöra på fältet som rättsläkare och vara juridisk expert inom området.
3. -"Rule of Law"- som innebär juridiskt arbete med uppbyggnad av rättsvårdande instanser och kontroll av dessa samt ombudsmannaväsende.
4. Verifikationsinsatser för att exempelvis övervaka ett specifikt avtal.
5. Administrativt stöd i organisationer.

Det är *enheten för resursbasutveckling för internationellt utvecklingssamarbete (RIU)* som inom Sida ansvarar för rekrytering av svenska medborgare till internationella organisationer som FN och andra. Enheten bedriver också resursbasutvecklingsprogram (multilaterala och bilaterala biträdande expertprogram), rekryterar personal till det bilaterala biståndet samt rekryterar och sekonderar svensk personal till internationella insatser (t.ex. valövervakare, fredsobservatörer). Vidare svarar enheten för förberedelseutbildning för egen rekryterad personal och arrangerar i viss mån kurser på uppdragsbasis för konsulter och andra utresande. Inom det konfliktförebyggande och konflikthante-

rande området identifierar, rekryterar och utbildar Sida personal till tjänster på alla nivåer.

För rekryteringen har Sida byggt upp en resursbas med kandidatregister för olika yrkeskategorier. Det finns exempelvis ett register för valobservatörer/experters med personer som har erfarenhet av svenskt valarbete, språkkunskaper och u-landserfarenhet. Inom området för mänskliga rättigheter och demokrati har man byggt upp ett register med kandidater som har särskild kompetens för arbete med flyktingfrågor, rättsväsende, "civil society" samt konfliktlösning. I varje register finns ett drygt hundratal kandidater som bedömts som kvalificerade för uppdrag. Härutöver har Sida-Sandö ett rekryteringsregister över de personer som har genomgått biståndskursen och tidigare års- och terminskurser. Sida-Sandö har till uppgift att erbjuda och genomföra förberedelseutbildning för personal som skall arbeta i svenskt och internationellt utvecklingssamarbete. I detta register ingår för närvarande drygt 2 400 personer. Registren uppdateras ungefär vart tredje år.

Efter utlandsuppdrag som valobservatör genomförs hemkomstseminarium inom två veckor. Efter andra utlandsuppdrag med arbete inom området mänskliga rättigheter genomförs hemkomstseminarium när tillfälle ges. En arbetsgrupp inom Sida arbetar för närvarande med att bygga upp en funktion för personlig krishantering för såväl hemkommen personal som personer ute i fält.

Samordning och nätverk

Inom ramen för det humanitära biståndet (som innefattar internationell konflikt- och krishantering) samarbetar Sida med ett mycket stort antal organisationer såväl inom som utanför Sverige. Internationellt samarbetar Sida med flera olika FN-organ, med EU:s kontor för humanitära frågor (ECHO) och internationella organisationer som Internationella Rödakorskommittén, Internationella Rödakors- och Rödahalvmånefederationen och andra internationella humanitära organisationer som Médecins sans Frontières, Save the Children, Oxfam, Norsk Folkehjelp m.fl. I Sverige samarbetar Sida med flertalet enskilda organisationer samt vissa myndigheter och departement.

Sidas *nätverk för humanitära frågor* initierades 1993 i syfte att främja användandet av svenska resurser internationellt samt stödja den svenska resursbasen för att bistå främst FN-organen med personal vid större internationella katastrofer. Detta nätverk samverkar med ett flertal enskilda organisationer, myndigheter som Statens räddningsverk

och Rikspolisstyrelsen samt Utrikesdepartementet. Nätverket fungerar som ett forum för diskussioner och erfarenhetsutbyte.

En annan form av nätverk är *Resursbasutveckling inför internationella uppdrag inom mänskliga rättigheter och demokrati (SWEDEHUM)*. SWEDEHUM-projektet startade i januari 1998 efter en längre tids diskussioner om hur arbetet med att utveckla och stärka den svenska resursbasen inom området borde organiseras. Projektarbetet har drivits i nätverksform med representanter från flera olika enskilda organisationer, myndigheter, Utrikesdepartementet samt akademiska institutioner. Till verksamheten har varit knutet en referensgrupp, en utbildningsgrupp, en startgrupp samt ett sekretariat.

Projektets huvudsakliga uppgift har varit att genomföra en behovsanalys bland potentiella uppdragsgivare, en inventering och uppdatering av den existerande resursbasen samt att utforma och genomföra förberedelseutbildning inför internationella uppdrag inom området. Härutöver har nätverket utvecklats och nya kontakter har etablerats. SWEDEHUM som projekt upphörde att gälla under 1999 men nätverket kommer att leva vidare. Ambitionen är också att utöka nätverket med de rättsvårdande instanserna för att möta de krav som kan komma att ställas i framtida multifunktionella insatser. På Sida (RIU) fortsätter SWEDEHUMS arbete framförallt genom kontakter och information till berörda i nätverket vid nyrekrytering av tjänster inom mänskliga rättigheter och demokrati. RIU medverkar också vid urval av kursdeltagare till kurser i mänskliga rättigheter och demokrati. Sida kommer att försöka rekrytera en samordnare på 50% projektanställning under hösten 2000 i syfte att vidareutveckla nätverket.

4.2.6 Andra svenska myndigheter som agerar inom det fredsfrämjande området

Överstyrelsen för civil beredskap

Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) har huvudansvar för att skapa överblick över vilka civila försvarsresurser som kan användas vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. ÖCB skall i detta sammanhang verka för samordning mellan funktionsansvariga myndigheter när det gäller planering av utnyttjandet av dessa resurser samt utveckla förmågan att använda resurserna för de internationella uppgifterna.

ÖCB:s andra ansvarsområde är att utveckla samverkansförmågan vid genomförandet av militära och civila insatser s.k. multifunktionella

uppdrag. På det civila området sker samverkan med bl.a. Försvarsmakten, Statens räddningsverk, Rikspolisstyrelsen och Socialstyrelsen.

Som ett tredje ansvarsområde har ÖCB en samordnande roll inom det civila försvaret, exempelvis när det gäller direkta kontakter med motsvarande organisationer i andra länder. ÖCB skall i sin samordningsroll följa och analysera utvecklingen avseende internationella säkerhetsbyggande och förtroendeskapande åtgärder. Av detta följer att biträda Regeringskansliet med underlag, följa och vid behov delta i löpande mötesverksamhet i EU, Nato, Partnerskap för fred (PFF) samt Västeuropeiska unionen vad avser civilt försvar. ÖCB medverkar i Sveriges internationella säkerhetsbyggande och förtroendeskapande verksamhet inom ramen för Partnerskap för fred och är svenskt kontaktorgan på myndighetsnivå med Nato i PFF-frågor som rör civil beredskap. Vidare skall ÖCB på uppdrag medverka i programmet för säkerhetsfrämjande åtgärder i Central- och Östeuropa

Under de närmaste åren ligger tyngdpunkten på att utveckla det internationella förtroendeskapande samarbetet samt den civila beredskapens internationella förmåga. Målsättningen är att samverkan och praktiskt samarbete med andra länders civila beredskapsmyndigheter och motsvarande vidareutvecklas och fördjupas. Ett aktivt och konstruktivt samarbete med relevanta internationella organisationer och institutioner är viktigt inte minst ur förtroendeskapande synpunkt som för utvecklingen av det civila försvarets internationella förmåga.

Under våren 2000 initierade ÖCB ett projekt om resurssamordning av det civila försvarets internationella förmåga. Projektets syfte är att ta fram ett underlag över vilka resurser, personellt och materiellt, som finns inom det civila försvaret och som kan vara ett tillskott till Sveriges samlade resursbas för internationell verksamhet i kris- och katastrofområden. Resultatet av inventeringen, som skall vara avslutad hösten 2000, skall därefter tillställas användarna, dvs. FN, Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre (EADRCC), OSSE, EU:s civila krishantering m.fl. Flera myndigheter inom det civila försvaret håller för närvarande på att utveckla sin internationella förmåga.

ÖCB bedriver tillsammans med SWEDINT kursen Civil Staff Officers Course (CIVSOC), som går parallellt med dess militära, United Nations Staff Officer Course (UNSOC) och polisiära, United Nations Police Officer Course (UNPOC) motsvarigheter. Utbildningens syfte är att förbereda tjänstemän för internationell verksamhet.

Övriga offentliga aktörer inom området

I den internationella fredsfrämjande och konfliktförebyggande verksamheten efterfrågas alltfler yrkeskategorier. De senaste årens erfarenheter från Balkan och Östtimor har bl.a visat på behovet av internationella domare, åklagare och kriminalvårdspersonal. Vidare söks nu kompetent personal för att administrera de drabbade områdena och bygga upp den administrativa infrastrukturen. Därmed har nya svenska myndigheter dragits in i sökandet efter kompetent svensk personal, däribland Domstolsverket, Riksåklagaren och Kriminalvårdsstyrelsen.

Svenska Kommunförbundet har byggt upp en enhet inom förbundet som arbetar med biståndsprojekt. I samband med att kommunal expertis inom olika områden nu alltmer börjat efterfrågas i kris- och konfliktområden pågår förberedelsearbete och diskussioner om hur rekryteringsarbetet bör bedrivas. Ett alternativ som diskuterats har varit att även i detta sammanhang använda det bolag som bildats för bilaterala åtaganden.

Svenska Kraftnät håller också på med att bygga upp en internationell kapacitet. I samarbete med Försvarsmakten (SWEDINT) har ett utbildningsprogram för internationella insatser utvecklats. Samarbete med Statens räddningsverk sker också i form av ett avropsavtal där Räddningsverket ställer upp med visst stöd vid en eventuell insats.

Inom flera svenska myndigheter har man byggt upp internationella enheter eller bolag som bidrar med personal, kunskap och materiel inom det långsiktiga utvecklingsbiståndet som främst förmedlas genom Sida. Exempel på sådana bolag är *Sweroad* inom Statens vägverk, *Swedforest* under Skogsvårdsstyrelsen, *Swedrail* under Statens järnvägar samt *Swedavia* under Luftfartsverket.

Härutöver finns ett antal *institutioner inom den akademiska världen samt flera folkhögskolor* som erbjuder utbildning och forskning inom ämnesområdet, bl.a. Institutionen för freds- och konfliktforskning vid Uppsala Universitet, Institutionen för freds- och utvecklingsforskning vid Göteborgs Universitet samt Raul Wallenberg Institutet vid Lunds Universitet.

I betänkandet "Internationell konflikthantering – att förbereda sig tillsammans" (SOU 1999:29), ges en närmare beskrivning av den mångfald myndigheter, organisationer och institutioner som har anknytning till internationell kris- och konflikthantering.

4.2.7 Samverkan mellan de svenska aktörerna

Det föreligger en lång rad samarbetsformer och nätverk bland de svenska aktörerna på området. Många av dessa nätverk har större eller

mindre anknytning till konfliktförebyggande och konflikthanterande verksamhet. Generellt kan sägas att dessa kontakter har utvecklats kraftigt under de senaste åren. I många av dessa nätverk ingår representanter för olika departement, myndigheter, institutioner och enskilda organisationer. Internationellt sett ligger Sverige långt framme i uppbyggnaden av dessa samarbetsformer. Flera av dessa nätverk beskrivs på annan plats i betänkandet. Se avsnitten om Försvarsmakten, Sida m.fl.

I oktober 1998 anordnade Utredningen om samordning av civil och militär utbildning inför internationella insatser (SOU 1999:29) ett seminarium om kompetensuppbyggnad för internationella uppdrag i Almnäs. I samband med seminariet bildades ett informellt nätverk. Nätverket har därefter bl.a. initierat ett projekt som stötts av Överstyrelsen för civil beredskap. *Projektet - Samarbete om utbildning och kapacitetsutveckling för arbete i kris och konfliktområden* - har till uppgift att utforma en manual för utbildare som förbereder personal inför uppdrag i konfliktområden. Det övergripande syftet med projektet är dels att stärka samarbetet och utveckla olika samverkansformer mellan myndigheter, institutioner och organisationer som bedriver verksamhet i kris- och konfliktområden, dels att på längre sikt medverka till en bättre samordning i konfliktområdet. Projektet skall presentera ett förslag till utbildningsmanual under hösten 2000.

4.3 Villkor för korttidstjänstgöring utomlands

De senaste årens utveckling på området fredsfrämjande insatser med allt fler svenskar i utlandstjänst på olika uppdrag har också medfört att principiella frågor av administrativ natur rests.

Många av de uppdrag som aktualiseras och för vilka svensk personal kontrakteras av en svensk myndighet är av sådan art att de inte täcks in av gällande regelverk. Detta inriktar sig på tjänsteresor eller på att en person tjänstgör utomlands under längre tid - med anknytning till svensk utlandsmyndighet, inom ramen för SWEDINT:s verksamhet eller som anställd av en internationell organisation.

När det gäller korttidsuppdrag för de insatser som här berörs faller de således ofta i en gråzon mellan traditionella och reglerade områden. Detta har i sin tur lett till att den myndighet som varit ansvarig för kontraktsskrivningen fått hantera olika frågeställningar från fall till fall. Alternativt har gällande regelverk getts en vid tolkning.

Berörda myndigheter, främst Sida och SWEDINT, har under det senaste året lagt ned ett omfattande arbete med att strömlinjeforma villkor och ta fram underlag som möjliggör en effektivare och mer enhetlig hantering av enskilda fall. I slutet av 1999 bildade också Utrikesdepartementet, Sida, SWEDINT, Statens räddningsverk, Rikspolisstyrelsen, Statens arbetsgivarverk och sedermera även Kammarkollegiet, ett informellt nätverk för att diskutera frågor som relaterar till villkor för korttidsuppdrag i utlandsstjänst.

Det kan konstateras att de personer som sänds ut för fredsfrämjande uppdrag vilka finansieras av statsbudgeten har berättigade krav på att staten, oberoende av vilken myndighet som tecknar det enskilda kontraktet, skall erbjuda likartade villkor beträffande vissa grundläggande frågor. Den främsta frågan härvidlag är försäkringsskyddet där en översyn för närvarande pågår.

Allmänt gäller naturligtvis att de som är intresserade av olika uppdrag skall kunna få en klar bild över vilka grundvillkor som gäller och vilka som är förhandlingsbara i det enskilda fallet.

Från statens sida är det också av vikt att personer som sänts ut på olika uppdrag också har villkor som är jämförbara och där skillnader i villkoren kan hänföras till specifika orsaker, t.ex. individuell lönesättning och särskilda förhållanden som råder i de missioner där de utsända verkar.

I bilaga 3 finns en mer utförlig redogörelse för nätverkets verksamhet.

5 Andra aktörer inom det konfliktförebyggande och konflikthanterande området

5.1 Enskilda organisationer

Förutom de statliga myndigheterna spelar många enskilda organisationer en viktig roll inom det fredsfrämjande och konfliktförebyggande området. De agerar ibland som helt självständiga aktörer och ibland som samarbetspartners inom det statliga finansierade biståndet. Sidas sammanlagda utbetalningar via enskilda organisationer uppgick till totalt 1,3 miljarder kronor under budgetåret 1999. Verksamheten finansieras över flera anslag bl.a. folkrörelseanslaget, katastrofanslaget, anslaget för demokrati och mänskliga rättigheter, anslaget för Central- och Östeuropa samt regionala anslag och landramar.

Några svenska enskilda organisationer har konfliktförebyggande som sitt huvudsyfte, medan ett större antal har verksamheter som indirekt och mer långsiktigt har en konfliktförebyggande funktion. I det senare fallet kan det konfliktförebyggande arbetet bestå av utvecklings-samarbete med inriktning mot demokrati och mänskliga rättigheter, våldsförebyggande eller övervakande aktiviteter som civil fredsövervakning och flyktingeskort, rena utbildningsinsatser för att öka kunskapen om konfliktprocesser samt slutligen rollen som medlare i någon form i syfte att få till en dialog, försoning eller konfliktlösning/förlikning. Svenska enskilda organisationer spelar en betydande roll i arbetet med att främja både demokrati och mänskliga rättigheter.

Genom sin folkrörelseförankring och folkbildningstradition har de en institutionell styrka som kan användas för att stödja utvecklingen av enskilda organisationer i mottagarländerna samt stärka det civila samhällets institutioner.

5.1.1 Svenska Röda Korset

Bakgrund

Röda Korset bildades 1863 av schweizaren Henri Dunant för att ta hand om sårade i krig. Röda Korsets arbete bygger på sju grundprinciper: humanitet, opartiskhet, neutralitet, självständighet, frivillighet, enhet och universalitet.

Internationella Röda Korset i Genève består av två huvudorganisationer: Internationella Rödakorskommittén och Rödakors- och Rödahalvmånefederationen. Ansvarsfördelningen mellan de bådas insatser i och kring en konflikt regleras genom ett avtal, det s.k. Sevillaavtalet från 1997.

Internationella Rödakorskommittén (ICRC) är rörelsens grundläggande organ. Kommitténs syfte är att skydda och hjälpa offren i väpnade konflikter såsom att ge vård åt krigsskadade, besöka krigsfångar och civilinternerade. Kommittén arbetar med familjeåterförening, skyddar civilbefolkningen och ger konfliktdrabbade mat och annan hjälp de behöver. Kommittén övervakar också tillämpningen av Genèvekonventionerna, dvs. hörnstenarna i den internationella humanitära rätten.

Internationella Rödakors- och Rödahalvmånefederationen (IFRC eller Federationen) bildades 1919 och är ett samordningsorgan för alla nationella rödakorsföreningar. Det finns i dag över 170 nationella rödakorsföreningar. Det är Federationen som samordnar internationella hjälpinsatser utanför konfliktområden som t.ex. vid naturkatastrofer. De nationella föreningarna, som stöds av Federationen, arbetar inom en rad områden från katastrofhjälp, hälso- och sjukvård, socialt arbete till Första hjälpen utbildning. Det Svenska Röda Korset bildades 1865 som en av de första nationella föreningarna i världen.

Symbolen, det röda korset eller den röda halvmånen, ger skydd åt alla sårade och sjuka liksom åt militär och civil sjukvård i krig och väpnade konflikter.

Rekrytering till internationella insatser

Svenska Röda Korsets (SRK) internationella engagemang sker inom ramen för den verksamhet som bedrivs inom ICRC och Federationen. Stödet omfattar personal, varor och kontanta medel. SRK ansvarar också för att genomföra projekt som definieras av ICRC. Personalsstödet omfattar delegater till verksamhet i fält samt i mindre omfattning s.k. Staff on Loan till huvudkontoren i Genève.

Den svenska *delegatkåren*, som är en resursbas på runt 180 personer, har en sammansättning som motsvarar behoven i fält samt inom vissa prioriterade områden för att täcka humanitära insatser i katastrof- och konfliktområden samt för mer långsiktigt utvecklingssamarbete.

Under 1998 genomfördes totalt 83 uppdrag av svenska delegater i ett 30-tal länder i katastrof- och konfliktsituationer. Av dessa arbetade 15 delegater i mer renodlade konfliktområden eller med andra uppdrag för ICRC. De 83 som tjänstgjorde arbetade inom följande områden: som chefsdelegater, samordnare av humanitärt bistånd, administration, vatten- och sanitet, hälsovård, information, familjeåterförening, efterforskning och skyddsverksamhet, besök hos fängslade och internerade. En del delegater arbetade också i mer långsiktiga utvecklingsprogram.

Nyrekrytering till delegatkåren sker i stort sett varje år och omkring ett tjugotal brukar väljas ut för att genomgå en grundutbildning. För de som ingår i delegatkåren finns det emellertid inga garantier för att de skall bli erbjudna delegatuppdrag. Uppdragen styrs av behoven och i rekryteringsprocessen är det hela tiden en avvägning mot eventuella framtida behov. De som inte varit aktuella för uppdrag under en längre tid utgår ur delegatkåren.

Inom den befintliga delegatkåren finns en snabbinsatsstyrka som ingår i Emergency Response Unit (ERU) vilket är en del av Federationens beredskap. Denna består av flera olika delar där Svenska Röda Korset ställer upp med delegater som arbetar med vatten och sanitet. ERU står för beredskap med såväl personal som utrustning och logistik. De svenska delegater som ingår i ERU:s team åker även ut i andra uppdrag för Federationen eller ICRC.

Lediga delegatuppdrag annonseras regelbundet av Federationen och mer på ad hoc basis av ICRC. ICRC:s urvalskriterier är delvis annorlunda än Federationens eftersom dess delegater traditionellt utgjorts av schweiziska medborgare som rekryterats direkt av ICRC. Ett ökande behov av delegater gör nu att ICRC behöver komplettera med rekrytering även från andra nationella föreningar. Neutralitetsprincipen har varit en viktig grundprincip för organisationen – schweiziska medborgare uppfattas lättare som neutrala än vissa andra nationaliteter, vilket kan vara avgörande i en konfliktsituation – inte bara gentemot de stridande parterna utan också i förhållande till andra internationella och enskilda organisationer.

Under de senaste åren har delegatuppdragen förändrats från kortare och mer akutinriktade insatser till längre och mer konsultativa uppdrag. Detta ställer allt större krav på delegaterna vilket medfört att man fäster större vikt vid förberedelser och utbildning innan de skall ut i fält. Delegater som skall ut på uppdrag genomgår en s.k. briefing först på

Svenska Röda Korset, därefter på Federationen eller ICRC:s huvudkontor i Genève och slutligen ute i fält. Kompetensutveckling av delegater har varit en prioriterad satsning från Svenska Röda Korsets sida. När delegaterna fullgjort sitt uppdrag följs de upp med debriefing dels på Federationen eller ICRC, dels på Svenska Röda Korset. Debriefingen omfattar samtal med ansvariga för insatsen eller programmet, personal/ rekrytering, hälsa och säkerhet samt besök hos en psykolog. Svenska Röda Korsets debriefing omfattar även hemkomstseminarier där delegater träffas för att med handledning få tillfälle att bearbeta sina erfarenheter från uppdragen utifrån andra aspekter än insatser och program.

Svenska Röda Korset deltar aktivt i Federationens och ICRC:s kontaktgrupp för delegatrekrytering. Kontaktgruppen arbetar med verksamhetsutveckling och söker åstadkomma en bättre balans i rekrytering av delegater mellan nord och syd/öst.

Samordning med andra aktörer

Samordning med andra aktörer sker ute i fält eller genom Röda Korsets huvudkontor i Genève. ICRC har även direktkontakt med Utrikesdepartementet och Sida. Det gäller framförallt ansökning om finansiering till internationella insatser. Svenska Röda Korset har också ingått i den svenska resursbankens för demokrati och mänskliga rättigheter (SWEDEHUM) referens- och utbildningsgrupp och fortsätter nu samarbetet i nätverket och medverkar i förberedelseutbildning av personal som skall ut på internationella uppdrag med anknytning till mänskliga rättigheter.

Svenska Röda Korset har också samarbetat med Försvarsmaktens centrum för internationell utbildningsverksamhet (SWEDINT) under några år när det gäller utbildning i säkerhet och krishantering för delegater. Samarbete inom utbildningsområdet sker också med bl.a. Försvarshögskolan och Statens räddningsverk.

5.1.2 Forum Syd

Bakgrund

Forum Syd är en paraplyorganisation med för närvarande 126 svenska enskilda organisationer som medlemmar. Organisationen har ett väl utvecklat kontaktnät med såväl svenska som internationella enskilda organisationer, med EU, organisationen för säkerhet och samarbete i

Europa (OSSE) samt olika FN-organ. Många av dessa samarbetspartners arbetar direkt eller indirekt med frågor som rör fredsfrämjande insatser. I Europa är Forum Syd aktivt i nätverken Eurostep, FORUM och Liaison Committee. Forum Syd finns också med i Forum för Fredstjänst och i andra nätverk med enskilda organisationer i Sverige. Tillsammans med Utrikesdepartementet och Sida har Forum Syd också deltagit aktivt i SWEDEHUM-nätverket. Inom dessa båda nätverk planeras och genomförs utbildningsinsatser för arbete med mänskliga rättigheter och demokrati samt konflikthantering i samarbete med Sida-Sandö.

Rekrytering till internationella insatser

Utgångspunkten för Forum Syds rekrytering till insatser inom områdena demokrati och mänskliga rättigheter samt konflikthantering utgår från enskilda organisationers personalbistånd, där varje år flera hundra svenskar arbetar på längre kontrakt inom olika yrkesområden, speciellt i utvecklingsländerna i Syd. För närvarande har organisationen runt 60 biståndsarbetare som arbetar i olika utvecklingsprojekt i Nicaragua, Guatemala, Kambodja, Tanzania och Zimbabwe. De som varit ute och arbetat som biståndsarbetare för Forum Syd eller för andra enskilda organisationer erbjuds efter hemkomsten att ingå i organisationens beredsskapsgrupp.

I *beredsskapsgruppen* ingår idag 426 personer med goda språkkunskaper och kännedom om lokala förhållanden som är intresserade av kortare uppdrag till olika fredsfrämjande missioner. Många av dem har också kunskaper inom specifika yrkesområden som gör dem lämpliga till att arbeta som observatörer, verifikatörer, informatörer och som administratörer. Beredsskapsgruppen erbjuds kontinuerligt vidareutbildning. Forum Syd har också databaser och kan förmedla kontakter till organisationer och resurspersoner med god kunskap om de flesta geografiska områden i världen.

Forum Syd har bidragit med personal till flera fredsfrämjande missioner. I samband med det första fria valet i Sydafrika deltog Forum Syd, tillsammans med andra enskilda organisationer, i Peace Monitoring in South Africa (PEMSA) och skickade ut cirka 60 fredsövervakare under drygt ett halvår. Forum Syds roll var framför allt stöd till rekrytering, utbildning, personaladministration samt debriefing. I Guatemala har Forum Syd haft ett mångårigt samarbete med FN:s flyktingkommissarie (UNHCR) och rekryterat personal för flyktingrepartering. Tillsammans med FN:s utvecklingsprogram

(UNDP) och FN:s volontärverksamhet (UNV) pågår ett program som rör personal som arbetar fredsfrämjande och med mänskliga rättigheter i Guatemala. Forum Syd har också rekryterat övervakare av mänskliga rättigheter till UNHCR:s program i Rwanda samt ett större antal valövervakare i samband med val i Bosnien i samarbete med UNV och OSSE. För merparten av dessa uppdrag har Forum Syd enbart rekryterat och utbildat personalen. FN har anställt och därmed tagit över arbetsgivaransvaret. Sida har huvudsakligen finansierat kostnaden för rekrytering och utbildning till dessa insatser. Forum Syd har dessutom tillsammans med flera andra organisationer förberett personalinsatser inför en planerad folkomröstning i Västsahara.

Forum Syd prioriterar personalbistånd för humanitära insatser och för mänskliga rättigheter. Denna verksamhet beräknas öka under de närmaste åren. Man vill arbeta mer långsiktigt med konfliktförebyggande insatser tillsammans med lokala krafter och föredrar att skicka ut personal på längre kontrakt. Att komma in tidigt i ett konfliktområde innan det blir en öppen konflikt är prioriterat men också att kunna bidra med kvalificerad personal till rehabiliteringsinsatser i ett före detta konfliktområde. Behovet av kvalificerad personal inom det fredsfrämjande området kommer att finnas även i framtiden.

Samordning med andra aktörer

Inför rekrytering och utbildning av personal till fredsfrämjande missioner via FN men också till det mer långsiktiga konfliktförebyggande personalbiståndet samarbetar Forum Syd med ett flertal myndigheter, folkhögskolor, utbildningsinstitutioner och organisationer, såväl nationellt som internationellt. I samband med rekrytering och utresa får personalen genomgå kortare kurser som i regel är skraddarsydda för respektive uppdrag. Samarbete har här skett med exempelvis Sida-Sandö, Röda Korsets folkhögskola samt Försvarsmaktens centrum för internationell utbildningsverksamhet (SWEDINT). Väl på plats på tjänstgöringsorten organiseras ofta kurser av någon mottagarorganisation för den utsända personalen.

5.1.3 Andra enskilda organisationer i Sverige

Förutom Svenska Röda Korset och Forum Syd är ett flertal andra svenska enskilda organisationer engagerade i fredsfrämjande insatser på ett eller annat sätt.

Rädda Barnen har genom ett avtal med FN:s flyktingkommissarie (UNHCR) sedan 1993 åtagit sig att hålla en beredskapsstyrka med personal som på kort varsel kan utnyttjas för insatser med inriktning mot barn i katastrofsituationer. Ett tjugotal personer med bred flyktingerfarenhet står till UNHCR:s förfogande och kan åka ut på 72 timmars varsel. De som åker ut får utbildning av UNHCR. Dessutom genomgår de en säkerhetskurs på Försvarmaktens centrum för internationell utbildningsverksamhet (SWEDINT). *Rädda Barnen* har arbetsgivaransvar för de som åker ut för UNHCR i beredskapsstyrkan. Sedan starten 1993 har 45 personer varit ute i fält. För närvarande håller *Rädda Barnen* på att se över sin roll i katastrofsituationer samt om beredskapsstyrkan skall vara kvar i nuvarande form. I övrigt sker det mesta arbetet ute på *Rädda Barnens* lokalkontor i Väst- och Östafrika, Afghanistan, Libanon och Europakontoret i Kosovo. Rekrytering sker oftast lokalt.

Forum för fredstjänst bildades 1995 efter ett gemensamt projekt, Fredövervakning i Sydafrika, där 17 svenska enskilda organisationer hade goda erfarenheter av att arbeta tillsammans. *Forum för fredstjänst* är ett nätverk för informationsutbyte, samordning och samverkan mellan svenska organisationer för våldsförebyggande, konflikthantering och fredsbyggande insatser. I nätverket ingår ett trettiotal organisationer som arbetar med humanitära insatser, utvecklingsbistånd, mänskliga rättigheter, demokratiutveckling, fred och miljö, däribland paraplyorganisationer som *Forum Syd*, Svenska FN-förbundet och Sveriges Kristna Råd.

Huvudsyftet med nätverket är att utveckla en kapacitet för våldsförebyggande, konflikthantering och fredsbyggande insatser i Sverige och medverka till en civil struktur för fred och säkerhet i Europa och resten av världen. Syftet uppfylls bl.a. genom utbyte av information och erfarenheter på området, öka kompetensen inom respektive organisationer, genomföra olika former av utbildning för tjänstgöring i konfliktområden, medverka till uppbyggnaden av en svensk resurs av civila med erfarenhet och kompetens för arbete i konfliktområden m.m. Liknande nätverk har byggts upp i andra länder i Europa och Canada. För gemensam samverkan och samordning finns *European Platform for Conflict Prevention and Conflict Transformation*.

Forum för fredstjänst initierade under hösten 1999 en *folkrörelseutredning* med syfte att dels inventera enskilda organisationers nuvarande bidrag inom områdena konflikthantering, fredsbyggande och våldsförebyggande, dels identifiera enskilda organisationers potential på området, dels utarbeta konkreta förslag till framtida strategier. Utredningen skall redovisa sitt arbete i augusti 2001.

Sveriges Kristna Råd samordnar verksamheten för 24 medlemskyrkor från de lutherska, katolska och ortodoxa/österländska och frikyrkliga kyrkofamiljerna. Sedan slutet av 1980-talet har rådet arbetat med att utveckla en civil fredstjänst som ett komplement till den militära.

I betänkandet *Internationell konflikthantering* - att förbereda sig tillsammans (SOU 1999:29) finns en mer utförlig beskrivning och redovisning av de svenska enskilda organisationer som verkar inom det fredsfrämjande och konfliktförebyggande området.

5.1.4 Enskilda organisationer utanför Sverige

Enskilda organisationer, kan vara allt från mycket stora internationella organisationer med miljarder kronor i omsättning och lång erfarenhet till mycket små lokala föreningar med få ekonomiska medel. Varje enskild organisation har dessutom sitt egna ansvarsområde som det agerar från.

Flera enskilda organisationer är på ett eller annat sätt engagerade inom det konfliktförebyggande och konflikthanterande området. Dessa organisationer är oftast små och specialiserade internationella och nationella enskilda organisationer. Flera av de mellanstatliga organen såsom organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE), Nato och EU har upprättat särskilda samrådsfora med enskilda organisationer där man diskuterar konflikthantering och förebyggande diplomatiska konsultationer. Enskilda organisationer har således blivit viktiga aktörer inom konfliktområdet men samarbetet är inte helt utan problem och begränsningar.

Det faktum att konflikterna har blivit allt fler och mer komplexa i sin omfattning ställer naturligtvis helt andra krav på det internationella samfundet, inklusive de enskilda organisationerna. Det finns således ett behov av att revidera verksamheten och se över organisationernas roll och funktion för att kunna möta den nya förändrade verkligheten. Det är också nödvändigt att öka samarbetet och samverkan mellan de enskilda organisationerna och mellan dem och andra aktörer på området för att underlätta det direkta arbetet i fält. Detta var ett av diskussionsämnena under den internationella Gripsholmskonferensen 1997. Konferensen belyste samarbetet mellan statliga myndigheter och enskilda organisationer.

I flera länder som Canada, Nederländerna, Tyskland och USA, håller man på med att bygga upp nätverk mellan enskilda organisationer och mellan dem och andra institutioner som universitet, militära

organ och statliga myndigheter. I Sverige har man kommit långt i samarbetet med hjälp av bl.a. nätverksbyggande. Flera enskilda organisationer, såväl svenska som utländska, deltar exempelvis i den utbildning och de övningar som anordnas av Försvarsmaktens centrum för internationell utbildningsverksamhet (SWEDINT).

De enskilda organisationer som är verksamma inom det konfliktförebyggande och konflikthanterande området arbetar och agerar på en rad olika fält som demokratiutveckling och främjare av mänskliga rättigheter, med utbildning och som faktainsamlare och opinionsbildare. Oftast är verksamheten inriktad mot mer långsiktigt konfliktförebyggande arbete men det händer också att enskilda organisationer blir indragna i verksamheter av mer konflikthanterande natur, som att åstadkomma eldupphör eller att initiera vapenstillestånd och förhandlingar. Enskilda organisationers försök att bedriva medlarverksamhet är ofta en känslig fråga och ställer höga krav på såväl kompetens som uthållighet.

Till skillnad från de mellanstatliga organisationerna som FN, OSSE, EU m.fl. kan enskilda organisationer ofta agera på ett mycket tidigt stadium i ett område där en konflikt brutit ut. Enskilda organisationer har också ibland fördelen av att kunna fungera och vara accepterade som medlare mellan de stridande parterna samtidigt som de har bra kännedom om lokala förhållanden, språk och kultur. Enskilda organisationer som redan har etablerade kontakter i ett konfliktområde och väl fungerande infrastruktur används också i stor utsträckning av FN och andra organ istället för att bygga upp egen verksamhet som kan vara både tidskrävande och kostsam. Nackdelen för enskilda organisationer är deras ofta begränsade ekonomiska resurser och bristen på överblick. De har i regel en fokusering på sina egna sakområden och ser inte alltid helheten.

5.2 Näringslivet

Flera stora företag har börjat fråga sig vilken roll de kan spela i det civila samhället och vilken typ av insatser de kan bidra med.

Som ett exempel kan nämnas Ericsson som med över 100 000 anställda i 140 länder anser sig ha förutsättningar för att kunna agera i samband med katastrofer. Ericsson har gått in med ad hoc insatser vid flera naturkatastrofer, bl.a. i samband med översvämningarna i Mozambique 2000.

Efter en inventering av vad Ericsson själv samt andra företag gjort på det humanitära området har företaget beslutat sig för att på ett mer

organiserat och långsiktigt sätt engagera sin lokalt anställda personal och sina produkter för insatser inom området katastrofkommunikation. I denna satsning som Ericsson lanserade under våren 2000 som "Ericsson Response" har företaget också engagerat sina stora kunder och partners som Microsoft, Intel, IBM, Vodaphone och British Telecom. Företaget verkar genom att utnyttja sin lokala närvaro och sina lokala kontakter med exempelvis FN:s utvecklingsprogram (UNDP) och Internationella Rödakors- och Rödahalvmånefederationen (IFRC) samt genom att bygga upp ett nära samarbete med FN:s sekretariat och andra centrala FN organ. Företaget har i samarbete med UNDP och IFRC valt att särskilt verka i ett antal länder: Kina, Vietnam, Thailand, Iran, Turkiet, Guatemala och Ecuador.

Ericsson planerar att bygga mobila moduler som är anpassade för katastrofsituationer. Man avser också att etablera en frivilligstyrka, Ericsson Relief Volunteers (ERV), som skulle kunna göra en första bedömning av vad som behövs från företagets sida då en katastrof inträffat. Hemsidan www.ericssonresponse.com hoppas man skall bli en portal för företag som vill arbeta humanitärt men också som ett forum för erfarenhetsutbyte och nätverksbyggande.

Kommittédirektiv

Översyn av rekrytering av personal till internationella insatser inom ramen för konfliktförebyggande och konflikthanterande verksamhet

**Dir.
1999:68**

Beslut vid regeringssammanträde den 7 oktober 1999

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall föreslå åtgärder för att förbättra rekryteringen av svensk personal till internationella insatser inom ramen för konfliktförebyggande och konflikthanterande verksamhet. Utredaren skall dessutom anordna och stödja utbildningsprojekt och andra förbättringar som syftar till att öka kompetensen inför denna typ av insatser.

Utredaren bör tillkalla en referensgrupp med anledning av uppdraget.

Nya konfliktmönster innebär förändrade krav på internationella aktörer

Konfliktmönstren i världen har förändrats under det senaste decenniet. De flesta konflikter i dag är inte stridigheter längs gränser eller andra tydliga frontlinjer. Vanligare är att motsättningar och våld förekommer inom stater, i stället för – som tidigare – mellan stater.

De nya konfliktmönstren ställer förändrade krav på världssamfundet och på de aktörer som söker bistå de drabbade samhällena. Antalet internationella aktörer i ett visst konfliktområde är oftast mycket stort. En lång rad internationella och regionala organ och ett mycket stort antal enskilda organisationer har personal på plats. FN-systemet samt ett antal regionala organ såsom OSSE, Nato, EU, VEU m.fl. har fått en alltmer komplicerad roll att spela i försöken att bistå de drabbade samhällena. Rekryteringen av personal blir därmed en allt viktigare verksamhet, såväl i de berörda organisationerna som i medlemsländerna.

Rekryteringen av svensk personal inför dessa insatser sköts i dag av en mängd olika myndigheter och enskilda organisationer. Ibland samarbetar flera olika organisationer med varandra vid rekryteringen. Även Regeringskansliet spelar här en viktig roll.

Uppdraget

Uppdraget innebär att den särskilde utredaren skall;

- informera sig om nuvarande och planerade kriterier och metoder vid rekrytering av svensk personal till internationella uppdrag inom ramen för konfliktförebyggande och konflikthanterande verksamhet, såväl inom Sverige som i andra länder och vid olika internationella organisationer,
- föreslå åtgärder för att förbättra den svenska rekryteringen och samordningen av denna inför de aktuella uppgifterna,
- anordna och stödja kompletterande utbildning och andra förbättringar, såsom konferenser och seminarier, som syftar till att öka kompetensen hos personal som hanterar frågor som berör internationell konfliktförebyggande och konflikthanterande verksamhet.

Utbildningsprojekten skall, när det bedöms möjligt och lämpligt, vara öppna för internationellt deltagande och för representanter för enskilda organisationer.

Uppdraget förutsätter att utredaren håller nära kontakt med FN, organisationer som OSSE och EU, samt representanter för andra länder som är engagerade i internationella insatser. Vidare skall utredaren samverka med de svenska institutioner som verkar inom området.

Utredningsarbetet skall vara avslutat senast den 31 juli 2000.

Deltagare i referensgruppens möten

Följande personer har i olika utsträckning deltagit i utredningens referensgruppsmöten.

Justitiedepartementet

Brorsson, Joel, Kansliråd, JU EU
Zander, Tomas, Hovrättsassessor, JU PÅ

Utrikesdepartementet

Anderberg Clacey, Solveig, Departementssekreterare, UD P-SIR
Benalal, Christina, Departementssekreterare, UD P-SIR
Elofson, Anders, Ambassadråd, UD EP
Lemne, Maikki, Kansliråd, UD MAP
Lundborg, Hans, Departementsråd, UD GC
Nesser, Carl Magnus, Departementssekreterare, UD GS
Oljelund, Johannes, Departementssekreterare, UD GS
Rönquist, Anders, Kansliråd, UD EP
Sandström, Jörgen, Departementssekreterare, UD GC
Stiernlöf, Torkel, Kansliråd, UD GS

Försvarsdepartementet

Göthe, Peter, Departementssekreterare, FÖ SI
Lönberg, Sara, Departementssekreterare, FÖ CIV
Salomonson, Christina, Departementsråd, FÖ CIV

Försvarmakten/Högkvarteret

Tetting, Nils-Ivar, Avdelningsdirektör, PERS BEM SAM

Försvarmakten/SWEDEC

Jansson Bo Anders, Överstelöjtnant

Försvarmakten/SWEDINT

Ekeröth, Mats, Överste

Persson, Bengt-Olof, Överstelöjtnant

Rikspolisstyrelsen

Lundström, Peter, Inspektör

Persson, Dan, Kommissarie

Statens räddningsverk

Berthlin, Per-Anders, Samordnare

Larsson, Kjell, Chef för internationella avdelningen

Lund, Ingmarie, Handläggare

Martinsson, Hans, Enhetschef

Sida

Eliasson Margareta, Handläggare SEKA

Herring Bengt, Handläggare, SEKA

Pettersson Anders, Handläggare PEO RIU

Redefors-Zellinger Irene, Enhetschef, PEO RIU

Tollemark, Lars, Handläggare, PEO RIU

Ågren, Christer, Biträdande avdelningschef, PEO RIU

Svenska Kommunförbundet

Öhrman, Lars, Tf. sektionschef, Internationella sekretariatet

Örtengren Johan, Sektionschef, Internationella sekretariatet

Forum Syd

Hernander, Lennart, Tf. biståndschef

Smedeby Carl-Johan, Tf. biståndschef

Svenska Röda Korset

Bäckstrand Göran, Internationell rådgivare

Hansson, Lena B, Handläggare

Widepalm, Anna, Handläggare

Villkor för korttidstjänstgöring utomlands – bakgrund och fortsatt arbete

Rapport av kanslirådet Maikki Lemne, expert i utredningen

Frågan om ersättningsnivåer för svensk personal som tjänstgör i olika typer av internationella fredsfrämjande insatser har uppmärksammats i flera olika sammanhang under senare år. I och med att insatser av detta slag blivit mer mångfasetterade och bedrivs av ett antal olika aktörer med skilda mandat från olika internationella organisationer understryks behovet av samordning. Detta gäller även villkoren för personal som rekryteras av svenska myndigheter för dessa uppdrag.

Under 1999 inledde Utrikesdepartementet ett arbete med att kartlägga skillnader i nuvarande ersättningssystem. Skillnaderna beror dels på vilken myndighet som hanterar kontraktering av personal, dels på förutsättningarna hos den organisation som har mandat att administrera den fredsfrämjande insatsen.

I kartläggningen, som Utrikesdepartementet gjorde i nära samarbete med Sida, konstaterades att det fanns en "gråzon" som varken hanterades inom ramen för nuvarande regler för tjänsteresor eller genom de avtal som reglerar utlandstjänstgöring över sex månader. I denna gråzon har olika myndigheter sökt hitta tillfälliga lösningar för att hantera akuta situationer och svara upp mot de krav som ställts på snabb rekrytering av kvalificerad personal. Existerande regelverk har ibland tolkats på olika sätt för att lösa uppkomna frågor. Detta har lett till en alltmer svåröverskådlig materia.

Mot bakgrund av kartläggningen tog Utrikesdepartementet initiativ till ett informellt nätverk för att diskutera frågor kring villkor för korttidsuppdrag. Samtidigt konstaterades att såväl Sida som Försvarsmakten (SWEDINT) lagt ner ett omfattande arbete med att strömlinjeforma villkoren och effektivisera arbetet.

Bland de frågor som kändes aktuella för diskussion inom nätverket kan nämnas:

- Anställningsförhållanden i hemmaorganisationen och deras påverkan när det gäller krav på kontrakts-/anställningsvillkor.
- Villkor som erbjuds av den mottagande organisationen och deras betydelse för ersättningsanspråk, t.ex. traktamenten, ersättning för boende, hemresor och semesterar.
- Villkor för svensk personal i jämförelse med vad som erbjuds personal från jämförbara länder som tjänstgör i samma mission/uppdrag.
- Frågor som sammanhänger med kontraktstid och tillämpliga avtalsområden samt vad som inträffar vid kontraktsförlängning.
- Försäkringsfrågor.

Till det första mötet i december 1999 med nätverket inbjöds representanter för Sida, Försvarsmakten (SWEDINT), Rikspolisstyrelsen, Statens räddningsverk och Arbetsgivarverket. Redan under detta möte identifierades försäkringsfrågorna såsom det mest väsentliga att diskutera. Därför inbjöds även Kammarkollegiet att delta. Nätverket har träffats vid fyra tillfällen under alternerande ordförandeskap.

Försäkringsfrågorna berör individens grundläggande trygghet. Skillnader i nivåer och villkor i ersättningar kan få mycket stora konsekvenser för den enskilde. Det har understrukits att många som sänts ut på uppdrag som var finansierade över statsbudgeten i praktiken betraktade staten som arbetsgivare. Det fanns därmed ett övergripande intresse av att staten tog ett ansvar som "god arbetsgivare" i grundläggande trygghetsfrågor.

Nätverket har dragit slutsatsen att den enskilde uppdragstagaren skall kunna få en klar bild över vilka grundvillkor som gäller, i synnerhet vad avser frågor som rör försäkringar och arbetsgivaransvar. Det är av flera skäl önskvärt att de som åker ut på statligt finansierade uppdrag har ett likartat skydd vid sjukdom, arbetsskada och olycksfall – oberoende av vilken svensk myndighet som är ansvarig för rekrytering och anställningsform eller vilken internationell organisation som handhar det fredsfrämjande uppdraget.

För den som överväger att åta sig ett uppdrag är det av uppenbart intresse att veta vilka basvillkor som gäller beträffande t.ex. försäkringar och vilka villkor som är förhandlingsbara.

Det krävs således ett fortsatt och medvetet arbete för att etablera en grundnivå för försäkringsskyddet i de olika former av fredsfrämjande uppdrag där staten finansierar insatsen och det föreligger ett

anställningsförhållande till en statlig myndighet. Svenskar som i dagsläget tjänstgör i samma mission kan vara anställda eller kontrakterade av olika myndigheter vilket i värsta fall kan medföra olika ersättningar för likartade skador i samband med olyckor. Det bör också vara fullt klart vem som har rehabiliteringsansvar och vilka ersättningsnivåer som kan påräknas vid arbetsskador. Detta gäller ersättning även vid psykisk ohälsa till följd av uppdraget och till efterlevande.

Arbetet inom nätverket har lett till att försäkringsfrågorna fått en mer framskjuten plats genom att de deltagande myndigheterna utvecklat sina kontakter med Kammarkollegiet. I vissa fall har redan konkreta åtgärder vidtagits för att förbättra försäkringsskyddet.

En fråga som också diskuterats inom nätverket gäller försäkringsskyddet för praktikanter vid olika myndigheter, inklusive utlandsmyndigheter. Detta har redan lett till åtgärder.

Andra frågor som aktualiserats men som nätverket inte hunnit detaljgranska är t.ex. semestervillkor samt olika former av ersättningskonstruktioner och hur de förhåller sig till skattelagstiftningen. En annan fråga av principiell natur som berörts men inte närmare utretts är frågan om arbetsgivaransvar. Försvarmakten (SWEDINT) och Rikspolisstyrelsen är exempel på myndigheter som redan nu tar ett fullt arbetsgivaransvar.

Sammantaget kan sägas att det informella nätverket fungerat väl och nått ett av sina syften; att etablera direkta kontakter mellan tjänstemän i olika myndigheter som hanterar rekrytering, anställning/kontraktering och som därigenom bidrar till en mer strömlinjeformad hantering av gemensamma frågor.

Nätverket har föreslagit att utredningen tar upp behovet av ett gemensamt regelverk för myndigheter som rekryterar till internationell tjänst och därmed har ett arbetsgivaransvar. Regelverket skall fastställa grundläggande villkor för de som deltar i fredsfrämjande insatser. Ett sådant regelverk skulle främst ta upp försäkringar och sociala trygghetsfaktorer. Arbetet bör bedrivas skyndsamt.

Rekryteringsutredningens workshop på temat ”Rekrytering och förberedelser inför internationell kris- och konflikthantering”

Rapportör: Fredrik Nornvall, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet

Den 19–21 juni 2000 genomförde Rekryteringsutredningen en workshop i Saltsjöbaden om rekrytering och förberedelser inför internationell kris- och konflikthantering. Målet var att utveckla samarbetet mellan departement, myndigheter, enskilda organisationer och näringsliv inför internationella uppdrag i kris- och konfliktområden. Workshopen hade två huvudsakliga teman:

- Rekrytering och kompetensutveckling inför internationella insatser i kris- och konfliktområden. (Ett flertal av de myndigheter och organisationer som är verksamma inom detta område presenterade sin rekryteringsverksamhet.)
- Praktisk samverkan mellan departement, myndigheter, enskilda organisationer, näringsliv och internationella organ i det fredsfrämjande arbetet. Diskussionen fokuserade dels på utbildningsfrågor och dels på förberedelser och övning inför civila insatser och civil-militär samverkan i internationell kris- och konflikthantering.

Ett fyrtiotal personer från olika myndigheter, departement, institutioner och enskilda organisationer deltog. Dessutom deltog en representant för finska Utrikesministeriet samt chefen för Ålands Fredsinstitut. Ett flertal föreläsare var inbjudna.

Workshopens arbete organiserades i tre grupper. Arbetsgrupperna presenterade förslag inom sina respektive arbetsområden. Presentationer av rekryteringsverksamhet, föreläsningar samt arbetsgruppernas förslag återfinns nedan i sammanfattad form.

1 Presentation av rekryteringsverksamheten

1.1 Utrikesdepartementet/Sekretariatet för internationell rekrytering (P-SIR)

I Utrikesdepartementet ligger två rekryteringsfunktioner som är gemensamma för regeringskansliet: EU-enhetens funktion för svenskar i EU:s institutioner och Sekretariatet för internationell rekrytering (P-SIR). EU-enheten samordnar regeringskansliets rekryteringsverksamhet till EU-institutionerna. P-SIR ansvarar för rekrytering till de internationella organisationernas högkvarter (s.k. högkvartersrekrytering) samt rekrytering till internationella insatser för konflikthantering. P-SIR bedriver ett nära samarbete med Sida. Sektionen är liten till sin omfattning och består av två handläggare och en chef. Handläggarna ansvarar för respektive inriktning.

P-SIR:s rekryteringsverksamhet planlades ursprungligen med inriktning mot högkvartersrekrytering. Numera är verksamheten dessutom i stor utsträckning inriktad mot rekrytering till konflikthanteringsinsatser. Den nya fördelningen har växt fram på grund av ökade behov i detta avseende. De ökade behoven gör sig gällande på flera områden.

- Ökat behov av att koordinera humanitär verksamhet med traditionell fredsbevarande och fredsfrämjande verksamhet.
- Framväxten av nya och omfattande verksamhetsområden. Ett exempel på detta är den ökade efterfrågan på personal inom rättsväsendet såsom domare, åklagare och kriminalvårdspersonal.
- Ökat behov av administrativ personal. Detta bör ses som en naturlig följd av att det internationella samfundet tar ett avsevärt större ansvar för återuppbyggnadsarbete i kris- och konfliktområden i jämförelse med tidigare. Behovet av administrativ personal kommer rimligtvis att vara stort även i framtiden.

1.2 Försvarsmakten/SWEDINT

Huvuduppgiften för Försvarsmaktens centrum för internationell utbildningsverksamhet (SWEDINT) är att utbilda och ansvara för delar av den nationella ledningen av Försvarsmaktens internationella enhet, utlandsstyrkan. I detta ingår förberedelser, rekrytering, utbildning, anställning, materialanskaffning, transporter, hemkomstverksamhet, avsked, uppföljning, utveckling m.m.

Utlandsstyrkan omfattar för närvarande omkring 1 000 befattningar fördelade på 16 missionsområden. Samtlig personal, såväl civil som militär, har tjänstledigt från ordinarie verksamhet vid anställning i utlandsstyrkan. SWEDINT utövar således arbetsgivarens skyldigheter och befogenheter. En viss del av personalansvaret kvarstår fem år efter avslutad tjänstgöring.

SWEDINT har två rekryteringsperioder per år. Vid varje rekryteringsperiod behandlas 3000–6000 ansökningar. Ansökningsunderlag finns vid samtliga militära förband och vid alla arbetsförmedlingar i Sverige. Det är förbandschefens uppgift att yttra sig om den sökandes lämplighet innan ansökan inkommer till SWEDINT. I varje bataljon återfinns 500–800 befattningar varav 100–150 utgörs av officersbefattningar. 15–30 kvinnor ingår i bataljonen. Vad gäller observatörer och monitorer genomför SWEDINT 75–100 rekryteringar per år. Förbandschefen föreslår personal till nyckelbefattningar medan funktionscentra föreslår personal till specialbefattningar, exempelvis minröjningsuppdrag. För rekrytering av förbandschef, ställföreträdande förbandschef, stabschef samt auditörer ansvarar Högkvarteret. Övrig personal rekryteras av SWEDINT. Kvalifikationskrav för rekrytering till utlandsstyrkan har fastställts.

I syfte att tillförsäkra att den personal som tjänstgör i utlandsstyrkan har en stark koppling till det svenska samhället och därmed kan representera detsamma reglerar SWEDINT perioden mellan missioner. Utgångspunkten är att personalen ska vara stationerad i Sverige minst ett år mellan missioner och att en individ inte kan tjänstgöra mer än tre perioder i samma område.

SWEDINT:s enhet för personalstöd har flera viktiga uppgifter med avseende på rekrytering och personalfrågor. I enhetens uppgifter ingår lagutveckling, utbildning i kris- och stresshantering, akutstöd till personal i utlandsstyrkan, ansvar för hemkomstprogram, psykosociala stödåtgärder för grupper och individer, återträffar samt anhörigstöd.

Ett förhållandevis omfattande hemkomst- och debriefingprogram har under senare tid utvecklats. Syftet är att förbättra personalens möjlighet att återgå till det svenska samhället efter avslutad tjänst-

göring. Utvecklingen av programmet påskyndades med anledning av erfarenheter från insatser i bl.a. Bosnien. Programmet sträcker sig över tre dagar.

SWEDINT identifierar två områden som särskilt intressanta för samordning mellan departement, myndigheter och enskilda organisationer.

- Adekvat tidsperiod mellan missioner. Avsaknad av samverkan mellan myndigheter och andra organisationer leder till att personal ansöker om tjänstledighet för att återvända i fälttjänst i annan myndighets regi utan tillräcklig väntetid mellan uppdragen.
- Samordning av arvodesnivåer mellan statliga myndigheter för personal i utlandstjänst. Avsaknad av samordning i detta avseende leder till att myndigheter inbördes konkurrerar om personal.

1.3 Statens räddningsverk (SRV)

Räddningsverket upprätthåller beredskap för att med kort varsel (inom 24 timmar) genomföra internationella räddnings- och katastrofinsatser samt har kapacitet för att medverka vid inledande återuppbyggnadsfaser i krigs- och katastrofdrabbade länder. Räddningsverkets internationella deltagande föregås alltid av ett regeringsuppdrag efter en förfrågan från FN-organ, EU, internationell hjälporganisation eller annan nation. Det enda undantaget gäller vakthavande befäls befogenhet att sända ut observatörer.

Rekryteringsbasen för den personal som ingår i Räddningsverkets internationella insatser är den kommunala räddningstjänsten. Vid sammansättning av en insatsenhet eftersträvas blandning av specifika kompetenser samt övriga förhållanden såsom civilstatus, tjänstgöringsform och erfarenhet. Räddningsverket har fastställt kvalifikationskrav för internationell tjänstgöring. Insatsen genomförs under ledning av någon av Räddningsverkets stabsmedlemmar, oftast någon av de fyra skolcheferna.

Deltagande i internationell insats grundas på enskild intresseförklaring och är frivillig. Räddningsverket har goda kontakter med närliggande räddningsskåror inom respektive räddningsskolas upptagningsområde. Var och en av Räddningsverkets fyra skolor har sammanställt en grupp om 50–75 individer som önskar delta i internationellt uppdrag. Vissa förberedelser har företagits såsom vaccinering, information och övning.

Räddningsverket anställer personalen som beviljas tjänstledigt från ordinarie tjänstgöring. Samtlig personal är således statligt anställd och omfattas därmed av de försäkringar och förmåner detta innebär. Lagstöd för den ordinarie arbetsgivaren att bevilja tjänstledighet saknas. De kommunala räddningscheferna betraktar dock tjänstgöring i internationella insatser som en merit. Enskilda exempel då personal ej beviljats tjänstledighet står dock att finna. Förutom arbetsgivarens godkännande kräver Räddningsverket skriftligt godkännande av personalens anhöriga. Personal med barn under fem år kan ej delta i en insats. Personalen beviljas inte ledighet under tiden uppdraget pågår.

Räddningsverket bedriver personal- och anhörigstödande verksamhet. Kontakt mellan anhöriga och tjänstgörande enhet (via ansvarig räddningsskola) etableras minst två gånger per vecka under uppdragets genomförande. Vidare administreras viss hemkomstverksamhet. Detta innebär bland annat att personalen vid hemkomst har tillgång till läkare och bereds möjlighet till samtal med psykolog. Därutöver har deltagarna möjlighet att använda sig av dessa resurser på respektive hemort. Då arbetsgivaransvaret upphör vid uppdragets avslutande tar Räddningsverket ej formellt ansvar för individen efter avslutad tjänstgöring. Räddningsverkets erfarenhet är att detta behov är förhållandevis litet.

1.4 Sida/Enheten för resursbasutveckling för internationellt utvecklingssamarbete (RIU)

Sida har bland annat till uppgift att utvidga, utbilda och öka nyttjandet av den svenska resursbasen i det bilaterala och multilaterala utvecklingssamarbetet samt att aktivt verka för att öka andelen kvalificerad svensk personal i prioriterade internationella organisationer (huvudsakligen FN-organisationer).

Enheten för resursbasutveckling för internationellt utvecklingssamarbete (RIU) rekryterar svenska medborgare till internationella organisationer, bedriver resursbasutvecklingsprogram, rekryterar personal inom det bilaterala biståndet samt rekryterar och sekonderar svensk personal till internationella missioner (valövervakning, fredsbevarande missioner och enskilda uppdrag inom området mänskliga rättigheter m.m.). Enhetens ansvar omfattar även förberedelseutbildning.

Resursbasutvecklingsprogrammen syftar till att utveckla enskilda individers kompetens och utgörs huvudsakligen av ett multilateralt och

ett bilateralt biträdande expertprogram (JPO och BBE). Därutöver finns ett yngre konsultprogram och ett flertal stipendiatprogram.

Sida har sedan 1995 sammanställt en valresursdatabas. För närvarande innehåller databasen 150 personer med nationell och internationell valerfarenhet. Sida rekryterar 100–120 personer för 15–20 valuppdrag per år. Personalen sekonderas vanligtvis till FN, OSSE eller EU. RIU arbetar kontinuerligt med att utveckla databasen. Ett uttalat syfte är att öka andelen kvinnor och yngre personer.

Förberedelseutbildning och debriefing utgör en integrerad del av verksamheten. Före utresa genomgår individen en tvådagars obligatorisk förberedelseutbildning med bland annat information om stationeringslandet och genomgång av landets vallag. Efter hemkomsten skall den anställde författa en kortare rapport till UD och Sida. Därutöver arrangeras ett öppet forum med representanter från Sida, UD och övriga intresserade. Sida ser för närvarande över debriefingverksamheten i syfte att förbättra dess utformning.

Sida försäkrar personal rekryterad för internationell tjänstgöring genom avtal med Kammarkollegiet. Ansvarsförsäkringen är ej begränsad i tid. Uppkomsten av skada (psykisk eller fysisk) måste dock härledas till perioden för tjänstgöring. För närvarande gäller detta insatser i Kosovo men kommer i framtiden att omfatta även övriga uppdrag.

1.5 Rikspolisstyrelsen (RPS)

Rikspolisstyrelsen övertog vid årsskiftet 1999/2000 huvudmannskapet för civilpolisverksamheten från SWEDINT. Tidigare utgjorde civilpolisverksamheten en del av den militära utlandsstyrkan.

Rikspolisstyrelsens utlandsverksamhet består av tre delar. (Funktioner för utbildning, administration, kommunikation och debriefing är knutna till dessa.)

- Civilpolisverksamhet. Omkring 150 civilpoliser fördelade på åtta missioner tjänstgör för närvarande utomlands.
- Enheten för utvecklingssamarbete. Utvecklingssamarbete bedrivs i samarbete med RPS internationella sekretariat och Sida. Framförallt rekryteras projektledare och experter. Utvecklingssamarbetet ingår som ett led i det bredare upplagda rättsbiståndet.
- Sambandsmän. Omkring 15 poliser fungerar för närvarande som utlandsstationerade sambandsmän och upprätthåller därmed samar-

betet med myndigheter i länder med vilka detta behov är särskilt stort.

Rikspolisstyrelsen rekryterar omkring 200 civilpoliser per år vid två rekryteringsperioder. Bland grundkraven för rekrytering till utlandsverksamhet återfinns åtta års aktuell erfarenhet av polistjänst. Vid rekrytering eftersträvas jämn ålders- och könsfördelning samt blandning av erfarenhet och kompetens.

Rekryterad personal står under ordinarie huvudarbetsgivares ansvar under perioden för tjänstgöring. Personalansvar efter tjänstgöringens avslutande kvarstår. Rikspolisstyrelsens erfarenhet är att ordinarie arbetsgivare betraktar utlandstjänstgöring som meriterande.

Rikspolisstyrelsen har nyligen inlett arbetet med att sammanställa en kompetensdatabas. Kompetensdatabasen skall fungera som ett hjälpmedel vid rekrytering och sammansättning av insatsenheter, samt erbjuda möjlighet till kvalitetssäkring. Grundkraven för rekrytering gäller även för upptagning i databasen. Innehållet omfattar personuppgifter, information om anhöriga, specialutbildning, språkkompetens och erfarenhet av tidigare utlandstjänstgöring, dock ej vitsord, omdömen och betyg. För närvarande innehåller databasen 60–80 individer.

1.6 Svenska Kommunförbundet (SK)

Svenska Kommunförbundet är intresse- och arbetsgivarorganisation för landets 289 kommuner. SK organiserar sina åtaganden för internationella katastrofinsatser på ett flertal av förbundets saksektioner, främst internationella sekretariatet. Kommunförbundet saknar operativt ansvar för insatser.

Kommunförbundets arbete vid internationella insatser utmärks av parallella strukturer då man genom andra organisationer arbetar både förebyggande (genom vänorts projekt), vid katastrofinsats (företrädesvis genom Statens räddningsverk) och vid återuppbyggnad (framför allt genom traditionellt biståndsarbete). Vid insatser i forna Jugoslavien har FN-organ och Sida spelat en avgörande betydelse som beställare.

Förslag om att upprätta ett bolag för att hantera arbetsgivaransvaret för kommunalt anställda i utlandstjänst finns. Stora delar av Kommunförbundets verksamhet, till exempel vänortssamarbetet, skulle dock inte påverkas av detta.

Kommunförbundet identifierar två områden där samordning och andra åtgärder skulle underlätta genomförandet av internationella insatser.

- De lagliga grunderna för att delta vid internationella insatser bör underlättas. Kravet på regeringsbeslut innan insats kan genomföras hindrar verksamheten. SK stödjer nuvarande förslag om enklare regler på detta område.
- De arbetsrättsliga grunderna för deltagande i internationell insats bör förtydligas. Avsaknad av centrala avtal om rätt till tjänstledighet vid tjänstgöring utomlands ställer stora krav på samförstånd mellan arbetsgivare och den enskilde individen. Detta accentueras i mindre kommuner där arbetsbelastningen på kvarvarande personal gör att övertidsuttag kan öka.

1.7 Svenska Röda Korset (SRK)

Från det att Röda Korsets rekryteringsverksamhet tidigare varit starkt inriktad mot sjukvårdsinsatser i krig och kris har en successiv utvidgning av uppdragens karaktär skett. Därmed omfattas numera rekryteringsverksamheten inte bara av sjukvårdspersonal utan också av en stor mängd andra yrkeskategorier.

Grunden i Röda Korsets rekryteringsverksamhet utgörs av delegatkåren. För närvarande ingår runt 180 individer i delegatkåren. Omkring 20 nya delegater upptas årligen i kåren. Detta sker efter utbildning i Sverige eller annat nordiskt land. Utbildningen kan arrangeras i SRK:s regi, genom internationella rödakorsrörelsen eller genom att låta SRK-delegater ta del av extern utbildning. (Sidas manualer används vid rekryteringsförfarandet.)

SRK bedriver viss hemkomstverksamhet. Formellt personalansvar efter avslutad tjänstgöring saknas. Då den enskilda individen kvarstår i delegatkåren även efter avslutad tjänstgöring upprätthålls dock kontakten med densamma. Det är SRK:s ambition att ansvara för skador vars uppkomst kan härledas till tjänstgöringsperioden. Kontaktgrupper utgör ytterligare ett stöd för individen efter genomfört uppdrag.

Då Röda Korset är en internationell organisation saknas möjlighet att samordna rekryteringen med svenska organisationer. SRK eftersträvar dock ökad samordning när det gäller informationsutbyte.

1.8 Forum Syd

Forum Syd är en gemensam plattform för omkring 130 svenska enskilda organisationer som bedriver bistånds- och utvecklings-samarbete. Sedan 1996 har Forum Syd sänt ut 74 individer vid 96 tillfällen till 14 olika missioner.

Forum Syd rekryterar och utbildar inför uppdrag inom FN (FN:s flyktingkommissarie, UNHCR, FN:s volontärverksamhet, UNV, FN:s utvecklingsprogram, UNDP, FN:s barnfond, Unicef m.fl.) och OSSE. Rekryteringsprocessen inleds med en förfrågan från FN-organet som i detalj beskriver uppdragets karaktär och önskvärd yrkesprofil. Även sekondering av personal förekommer. Forum Syd har dessutom möjlighet att i egen regi sända personal till kris- och konfliktområden. Detta görs oftast i kris- och konfliktförebyggande syfte. Finansiering för rekrytering och utbildning tillhandahålls huvudsakligen av Sida.

I och med att personalen övertagits av FN-systemet övergår också personalansvaret. I de fall personalansvaret inte övergår till FN-organet ansvarar Forum Syd för personalstöd i form av ansvarsförsäkring, kanslistöd m.m.

Till sin hjälp vid rekrytering har Forum Syd utvecklat en resursdatabas. Ett nyckelbegrepp i verksamheten är ”recycling”, då man eftersträvar att nyttja den kompetens som hemkomna volontärer besitter. Resursdatabasen består för närvarande av omkring 400 individer med skilda yrkeskompetenser. Dessa individer erbjuds kurser, bland annat en baskurs inom området mänskliga rättigheter. Kvalifikationskrav för upptagning i databasen har fastställts. Vid rekryteringsförfarandet används förutom intervjuer och psykologisk prövning även rollspel.

Forum Syd bedriver viss debriefing/hemkomstverksamhet. Denna är oftast allmän till sin karaktär. Vid behov kan den fördjupas genom tillgång till specialister inom området.

1.9 Rädda Barnen (RB)

Rädda Barnens verksamhet är inriktad på att förbättra villkoren för utsatta barn. Arbetet tar sin utgångspunkt i FN:s konvention om barns rättigheter. I första hand arbetar man med barn på flykt, barn med krigsbakgrund, barn i riskfyllda återvändandesituationer och barn i akuta katastrofområden (även naturkatastrofer).

Rädda Barnens rekryteringsverksamhet i Sverige är starkt begränsad då den operativa verksamheten bedrivs vid de internationella regionkontoren. Rekrytering i Sverige sker endast till den s.k. beredskaps-

styrkan och vid behov av personalförstärkning till något av RB:s regionkontor.

Beredskapsstyrkan etablerades 1993 med syftet att påverka FN:s flyktingkommissarie (UNHCR) att i högre grad betona barns speciella villkor och behov i kris- och katastrofdrabbade områden. Beredskapsstyrkan rekryteras i Stockholm och består av 20 personer. Styrkan kan ställas till UNHCR:s förfogande inom 72 timmar. Rädda Barnen har dessutom avtalat med UNHCR om att sex personer permanent ska tjänstgöra utomlands. Sida finansierar beredskapsstyrkan som således sekonderas till UNHCR. För närvarande utvärderas beredskapsstyrkans verksamhet. Avtalet med UNHCR löper ut vid utgången av 2000. Beredskapsstyrkans framtid är i nuläget oviss.

Vid tjänstgöring i beredskapsstyrkan har Rädda Barnen personalansvar. Personalen är dock ej anställd av RB utan innehar annan anställning. Lagstöd för den ordinarie arbetsgivaren att bevilja tjänstledighet saknas. Tjänstgöring i beredskapsstyrkan grundas således på samförstånd mellan den enskilda individen och ordinarie arbetsgivare.

Rädda Barnen administrerar både förberedande utbildning och hemkomstverksamhet för den personal som ingår i beredskapsstyrkan. Innan insats genomgår personalen utbildning i RB-kunskap, barnkonventionen, UNHCR-kunskap och säkerhet (i samarbete med SWEDINT). Efter hemkomst sker inledningsvis avrapportering. Därutöver administreras kontinuerlig utbildning och kompetensutveckling samt träffar med individer som tjänstgjort vid liknande insatser.

2 Andra föreläsningar och föredrag

2.1 Pågående samverkan i utbildningsfrågor

Anna Pettersson Holmström (Kristna Fredsrörelsen) presenterade ett projekt om utbildning och kapacitetsutveckling i kris- och konfliktområden. Projektet har sitt ursprung i ett nätverk som bildades 1998 i samband med ett seminarium om kompetensuppbyggnad inför internationella uppdrag. Projektgruppen består av representanter för Försvarshögskolan, Kristna Fredsrörelsen, Liv- och Fredsinstitutet, Rikspolisstyrelsen, SWEDINT och Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB). Projektet stöds finansiellt av ÖCB. Syftet är ”att bidra till utvecklingen av kunskap hos organisationers anställda och fältpersonal samt enskilda med intresse och resurser för tjänstgöring i konfliktområden för att därvid utveckla och stärka det svenska arbetet för att förhindra våld, hantera konflikter och bygga fred i kris- och konfliktområden.” Den principiella grunden i projektet utgörs av en strävan att upptäcka gemensamma värderingar.

Det huvudsakliga målet med projektet är att utforma en manual (”Meeting a New World: Expect the Unexpected and Think the Unthinkable”). Manualen skall användas som en idébank av utbildare inom de olika myndigheter och organisationer som sänder ut personal till internationella uppdrag. För organisationers del förväntas manualen bidra till att framtida insatser i högre grad präglas av ett integrerat synsätt. Dessutom är ambitionen att arbetet med manualen skall bidra till att stärka och utveckla samverkansformer mellan myndigheter, organisationer och institutioner som bedriver verksamhet i kris- och konfliktområden. På längre sikt är målet att bidra till bättre samordning av internationella insatser.

2.2 Initiativ till nordisk konferens om civil kris- och konflikthantering

Ambassadör Laura Reinilä (finska Utrikesministeriet) gav en presentation där hon uttryckte sig positivt om det svenska initiativet till samordning av rekrytering och förberedelse inför internationell kris- och konflikthantering. Mot bakgrund av en omvärld i snabb förändring där behovet av nationella och internationella kris- och konflikthanteringsmekanismer ökar betonade hon betydelsen av att rekrytering och förberedelse samordnas. I anslutning till detta redogjorde hon för det intresse för civil krishantering som råder i Finland. Finska Utrikesministeriet planerade i samarbete med Ålands Fredsinstitut ett nordiskt seminarium där frågor om rekrytering och förberedelser skulle komma att behandlas.

2.3 Näringslivet och internationell krishantering: Ericsson Response

Lars A. Ståhlberg (Ericsson) presenterade ett näringslivsinitiativ inom kris- och konflikthantering. "Ericsson Response" syftar till att erbjuda kostnadsfria kommunikationslösningar vid naturkatastrofer och andra kris- och katastrofsituationer och utgör därmed ett exempel på hur näringslivet alltmer kommit att engagera sig i sociala frågor. Denna utveckling uppmuntras av FN, bland annat genom "A Global Compact" med motivering att det stärker möjligheterna att förverkliga FN:s globala agenda. Ericsson har utvecklat ett nära operativt samarbete med FN genom OCHA (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) och Internationella Rödakors- och Rödahalvmånefederationen. Dessutom har en överenskommelse som täcker hela FN-systemet tecknats.

Motiven för insatser från näringslivet är flera. I stort handlar det om en ökad förväntan hos omvärlden på företagets engagemang för en bättre värld. Denna förväntan återfinns hos företagets anställda, kunder, aktieägare m.m. Uppfylls denna förväntan förstärks den positiva bilden av företaget. Således är motiven i grunden affärsmässiga.

Ericsson Response består av ett flertal komponenter. I det angivna samarbetet mellan Ericssons lokalkontor, FN och Röda Korset återfinns bland annat: beredskap för snabb leverans av Ericssons kommunikationslösningar till kris- eller konfliktdrabbat område, frivilligt medverkandeprogram för anställda, annonskampanj för att uppmuntra

och öka medvetenheten inom näringslivet om behovet av engagemang vid kris- och katastrofsituationer, upprättande av en web-portal, expert-sammankomster för att utbyta kunskap om kommunikationsteknologi vid katastrofinsatser samt finansiellt bidrag till produktion av en handbok ("Disaster Communications Handbook for Developing Countries").

2.4 Nuläge och möjligheter i internationell konflikthantering

Kevin Clements (International Alert) presenterade nuvarande situation inom internationell kris- och konflikthantering samt gav en omfattande beskrivning av International Alerts erfarenheter på detta område. Enskilda organisationers avgörande roll inom kris- och konflikthantering betonades.

Det förestående arbetet definierades som att "genom konflikt-omvandling skapa hållbar fred". Detta innebär att situationer som karaktäriseras av våld och rädsla omvandlas så att försoning kan äga rum, social rättvisa upprättas och demokrati etableras. Därvidlag handlar fredsarbete mindre om att upprätta politiska och militära fredsavtal och mer om att förändra individens beteende och attityder. Media och utbildningsinsatser kan spela en betydelsefull roll i detta avseende då det framförallt handlar om att förändra de strukturer som skapar konflikt samt reducera legitimiteten för våldsanvändning. Tre övergripande aspekter är nödvändiga för att omvandla en konflikt enligt ovanstående: principiellt ramverk där adekvat konfliktanalys och integrerade program ingår, samarbete i syfte att komplettera andra program och initiativ och där civilsamhället inkluderas samt skapa en hållbar process vilken grundas på ömsesidigt lärande samt kontinuerlig utvärdering.

Sammanfattningsvis spelar enskilda organisationer, inriktade på kris- och konflikthantering, en alltmer framträdande roll i detta arbete. I detta avseende är det viktigt att förstå behovet av specialisering samt behovet av kunskap om de roller skilda organisationer spelar. Därutöver är samordning av central betydelse. Samordning i detta avseende behöver inte innebära att endast en inriktning råder utan kan snarare innebära att en stor mängd aktörer ges möjlighet att verka inom ramen för ett flerdimensionellt åtagande.

2.5 Erfarenheter från ett civil-militärt samarbete i Kosovo

Jonas Alberoth (f.d. samverkansofficer vid SWEBAT/KS01) presenterade erfarenheter från det civil-militära samarbetet i Kosovo. Stor tonvikt lades vid presentation av den nyinrättade samverkanstjänsten och de uppgifter som åläggs samverkansofficerare i den svenska utlandsstyrkan. Dessutom presenterades de omfattande humanitära och andra civila uppgifter som ålagts de fredsfrämjande militära styrkorna i Kosovo.

Samverkanstjänsten kan beskrivas som gränssnittet mellan den militära komponenten och övriga aktörer i en internationell insats i ett kris- och konfliktområde. Övergripande doktrin för civil-militär samverkan saknas för närvarande. Samverkanstjänstens syfte är att skapa bästa möjliga förutsättningar för SWEBAT att lösa sina uppgifter samt understödja de internationella avtal som ligger till grund för insatsen. Konkret innebär detta att identifiera, etablera och upprätthålla kontakt med alla relevanta aktörer i operationsområdet. Antalet aktörer är ofta omfattande och inbegriper bland annat företrädare för de stridande parterna, representanter för lokalbefolkningen, politiska nyckelaktörer, internationella organisationer m.m. Samverkansfunktionen i Kosovo är avsevärt förstärkt i jämförelse med tidigare svenska insatser. Detta har givit stor avkastning i form av ökad säkerhet och effektivitet både på kort och lång sikt.

KFOR:s insats i Kosovo är unik på flera sätt. Med avseende på civil-militär samverkan är den stora tonvikten på humanitära insatser särskilt nämnvärd. Exempel på humanitära insatser omfattar administration av ett inkvarteringsprogram, insatser för att återupprätta sjukvårds- och utbildningsinstitutioner, administration av vaccinationsprogram m.m. Dessutom tillkommer ett stort antal mindre projekt.

Sammanfattningsvis fungerar den civil-militära samverkan i Kosovo tillfredsställande. En av de viktigaste lärdomarna av Kosovo-insatsen är att behoven i fält gör att samverkan mellan militära styrkor och civila aktörer blir önskvärd och nödvändig.

2.6 Europeisk krishantering

Ambassadör Anders Bjurner (Utrikesdepartementet) presenterade det pågående arbetet inom EU för att öka dess förmåga vid kris- och konflikthantering. Som utgångspunkt kan påpekas att omvärlden är

stadd i en förändring som påverkar vår syn på kris- och konflikt-hantering. Till exempel är dagens konflikter ofta inomstatliga. Dessutom har den geo-politiska kartan förändrats genom att det bipolära systemet ersatts av ett multipolärt system. Med anledning av bland annat denna bakgrund befinner sig institutioner som FN, OSSE, Europarådet, Nato/PFF och EU i en varierande grad av omvandling. Omvandlingen av EU består huvudsakligen av tre processer som alla ytterst påverkar fred och säkerhet i Europa: utvidgningen av EU, fördjupningen av EU-samarbetet samt diskussionerna om en gemensam europeisk säkerhets- och försvarspolitik.

För närvarande pågår ett intensivt arbete med att utveckla EU:s krishanteringsförmåga. Ytterst syftar arbetet till att öka den kvantitativa förmågan till civil krishantering samt att uppnå samordning. Tre huvudsakliga element i detta arbete kan urskiljas: institutionsuppbyggnad (ett exempel i detta avseende är Kommittén för civila aspekter på krishantering), kapacitetsuppbyggnad (fredsbevarande styrkor och civilpolis) samt verksamhet för att definiera samarbetet med Nato. Dessa processer kommer att stödjas under perioden för Sveriges ordförandeskap i EU. Sverige kommer bland annat att lägga stor vikt vid upprättandet av permanenta strukturer för kris- och konflikt-hantering samt arbeta för att fastställa effektiva beslutsprocedurer. Rimliga antaganden inför framtiden är att civil-militär samverkan kommer att öka i omfattning samt att konfliktförebyggande arbete kommer att betonas i högre grad. För att förbli effektiva under dessa förhållanden är ökad kapacitet, interoperabilitet och grad av samarbete avgörande. Därmed ställs höga krav på kvalificerad utbildning och effektiva rekryteringsprocesser.

3 Presentation av grupparbeten

Workshopens arbete organiserades i tre grupper. Diskussionerna resulterade delvis i konkreta förslag. Grupperna presenterade sina slutsatser vilka nedan återges i sammanfattad form.

3.1 Rekrytering och kompetensutveckling inför internationella insatser i kris- och konfliktområden

Arbetsgruppen bestod av representanter för Forum Syd, Justitiedepartementet, Utrikesdepartementet, Rikspolisstyrelsen, Sida, Svenska Kommunförbundet samt Överstyrelsen för civil beredskap.

Arbetsgruppen diskuterade rekrytering och kompetensutveckling inför internationella insatser i kris- och konfliktområden samt kommenterade Rekryteringsutredningens slutsatser och förslag. Den centrala frågan rörde hur rekrytering och kompetensutveckling bör institutionaliseras i syfte att uppnå samordning. Valet ställdes mellan nätverk, myndighet och samverkansorgan utan myndighetsbefogenhet. I anslutning till detta diskuterades huruvida ansvar för rekrytering och kompetensutveckling kan överföras till befintlig myndighet. Gruppens arbete präglades av delvis skilda synsätt. Slutsatserna återspeglar detta. Samtliga deltagare var dock eniga om att ett tydligt behov av samordning föreligger på området.

Diskussionen inleddes med att identifiera de behov som ett organ för samordning förväntas uppfylla. Arbetsgruppen ansåg att bland annat följande behov föreligger: kunskap om konflikthantering, informationsutbyte, handledningskompetens samt kunskap om nationella och internationella aktörer. Dessutom fastställdes att ett organ för samordning kan uppfylla myndigheternas behov av en tydlig beställare avseende personalkompetens. Det påpekades dock att frivilligorganisationer uppträder under andra förutsättningar och således ej omfattas av detta behov.

Det samordnande organets uppgifter bör bland annat omfatta rekrytering, utbildning och kompetensutveckling, debriefing/hemkomstverksamhet, samordning av arbetsgivaransvar, personalstöd samt utgöra ett kommunikationscentra för tjänstgörande personal och anhöriga. Beträffande rekrytering avsågs i första hand rekryteringsuppdrag som ej befinns ligga inom befintliga myndigheters kompetensområde. Samordning av arbetsgivaransvar avser främst likvärdiga ersättningsnivåer och förmåner för statlig tjänstgöring under internationella uppdrag. Dessutom uttalade arbetsgruppen att vid upprättande av ett organ för samordning av rekrytering och kompetensutveckling bör dess funktioner samordnas med övriga myndigheters, regeringskansliets och enskilda organisationers ordinarie rekryteringsverksamhet.

Som redan antytts utgjorde den centrala frågeställningen huruvida samordning på detta område lämpligast uppnås genom upprättande av ett nätverk mellan berörda aktörer eller om samordning lämpligast uppnås genom inrättande av en institution med myndighetsbefogenheter. Dessutom framhölls att upprättande av ett samverkansorgan utan myndighetsbefogenhet utgör ytterligare ett alternativ under förutsättning att deltagande inte bygger på frivillighet utan har sin grund i regeringsdirektiv. Ur förvaltningsrättsligt perspektiv bör detta alternativ uppfattas som en variant på nätverksmodellen.

Arbetsgruppen sammanställde tänkbara fördelar respektive nackdelar med de angivna alternativen. Som fördelar med en nätverksmodell angavs bland annat låga omkostnader, möjlighet till flexibilitet och reducerad risk för dubblering av funktioner. Som nackdelar angavs bland annat avsevärd risk för sårbarhet genom avsaknad av permanenta strukturer. Som fördelar med upprättande av myndighet angavs bland annat att den skulle utgöra en stabil grund för en gemensam modell (avseende arbetsgivaransvar m.m.) för utlandstjänstgöring.

Det skall dock betonas att både fördelar och nackdelar ifrågasattes av deltagare i gruppen. Till exempel framfördes åsikten att ett samverkansorgan utan myndighetsbefogenheter erbjuder ett mer omfattande gränssnitt gentemot befintliga myndigheter än vad en ny myndighet har möjlighet till. I detta avseende framhölls även ståndpunkten att en myndighet med nödvändighet skulle möta betydande svårigheter i samarbetet med större befintliga myndigheter. De deltagare som argumenterade för inrättandet av en myndighet menade att ett nätverk utgör en alltför svag institution med tanke på framtidens ökade behov av personal för internationella uppdrag.

I kontrast till detta framfördes förslaget att exempelvis Sida kan ges det övergripande ansvaret för rekrytering av personal i de fall

rekryteringsuppdrag ej befinns ligga inom befintliga myndigheters kompetensområde. Arbetsgruppens deltagare uppgav skilda uppfattningar om detta förslags lämplighet. Därutöver framhölls att en myndighet i högre grad än ett samverkansorgan utan myndighetsbefogenhet kan agera tillsammans med internationella organisationer.

Sammanfattningsvis fokuserade diskussionen främst på hur ett samverkansorgan (med eller utan myndighetsbefogenhet) kan ges adekvat kapacitet för att genomföra ålagda uppgifter.

3.2 Samverkan inom utbildning och utgångspunkter för utbildningsprogram inom kris- och konflikthantering

Arbetsgruppen bestod av representanter från Sida, Uppsala universitet, Ålands Fredsinstitut, Kristna Fredsrörelsen, Internationella Kvinnoförbundet för Fred och Frihet, Sveriges Fredsråd, Röda Korset, Peace Quest och Svenska kyrkans mission.

Gruppen arbetade för att avge förslag och identifiera utgångspunkter för utbildning inför uppdrag i kris- och konfliktområden. Utbildningsmål, målgrupper och utbildningsinnehåll samt administrativ utformning diskuterades.

Arbetsgruppen uttalade att utgångspunkten vid utbildningsverksamhet inför uppdrag i kris- och konfliktområden bör vara mångfald och samverkan. Det är betydelsefullt att bevara en stor mängd aktörer samtidigt som samverkan kan bidra till ett ökat resursutnyttjande. Gruppen ansåg det både möjligt och önskvärt att förena de två begreppen inom utbildningsområdet.

Behovet av en gemensam resurs identifierades. Arbetsgruppen framhöll att flera alternativ finns i detta avseende. I dess svagaste utformning bör den gemensamma resursen bestå av ett kansli och ha tillgång till finansiella resurser. Dess övergripande syfte bör vara att:

- Använda och sprida nätverkets/aktörernas kompetens och erfarenheter.
- Erbjudas möjlighet till samverkan och kritisk reflektion med syfte att upprätthålla kvalitet.
- Skapa mötesplatser för civila och militära organisationer.

Den gemensamma resursen bör även fungera som aktör. Målen för verksamheten kan bland annat fastställas till att integrera kunskap om konfliktkonsekvensbedömning i organisationers kultur, öka utbyte av

erfarenhet och lärande, samt bidra till idé- och metodutveckling. Arbetsgruppen urskiljde fyra målgrupper för utbildningsinsatser inom kris- och konflikthantering:

- Individer som inom ramen för fältarbete verkar i organisation, myndigheter eller liknande vars uttalade syfte är att hantera kris- och konfliktsituationer.
- Individer som inom ramen för fältarbete verkar i organisation, myndighet eller liknande som bedriver utvecklingssamarbete eller annat arbete som ej direkt syftar till att hantera konfliktsituationer.
- Individer som verkar inom projektplanering och policy-utformning, beslutsfattare m.m.
- Individer vars uppgift är att utbilda personal för utvecklingssamarbete och annat arbete i riskområden.

Utbildningen skall vidare präglas av ett grundläggande perspektiv som tar hänsyn till jämställdhet, mänskliga rättigheter, demokrati, miljö m.m. Dessa moment behöver ej med nödvändighet ingå som utbildningsmoment men bör likväl prägla utbildningens utformning.

Arbetsgruppen förde en diskussion om det huvudsakliga innehållet i utbildningsprogram för kris- och konflikthantering. Det föreslogs att bland annat följande områden bör beaktas.

- Kunskap om konfliktlösningsteori och praktik.
- Aktörsanalys/analys av maktstrukturer.
- Kunskap om organisationers skilda kompetenser, mandat, roller, m.m.
- Kunskap om samtalsmetodik/förhandlingsteknik (förmåga till dialog).
- Kunskap och förståelse för kulturella faktorer, religion, ekonomiska förhållanden, etnisk sammansättning, m.m. i det aktuella landet.

Sammanfattningsvis betonades betydelsen av långsiktighet och processinriktning samt behovet av att skapa förståelse för det aktuella områdets kulturella, sociala och ekonomiska sammansättning.

3.3 Planering och genomförande av civila och civil-militära övningar i internationell kris- och konflikthantering

Arbetsgruppen bestod av representanter från Rädda Barnen, Olof Palmes Internationella Center, Statens räddningsverk, Forum Syd, Forum för Fredstjänst, Kfor/SWEBAT/KS01, Kristna Fredsrörelsen, Överstyrelsen för civil beredskap, Försvarshögskolan och Försvarsmakten/SWEDINT.

Arbetsgruppen gav förslag angående förberedelse och övning inför civila insatser samt civil-militär samverkan i internationell kris- och konflikthantering. Tonvikt lades vid behovet av samverkan vid konfliktförebyggande insatser.

Olika aktörers skilda behov och den gemensamma tillgången till resurser måste utgöra utgångspunkt för förberedelse- och övningsverksamhet. Arbetsgruppen utgick bland annat från behov av informationsutbyte, utbildning och utbildningsunderlag, samt utvärdering.

Vid diskussionen användes en hypotetisk s.k. konfliktutvecklingskurva. Med utgångspunkt från denna fastställdes att nuvarande förberedelse- och övningsverksamhet koncentreras till situationer då konflikten eskalerat avsevärt eller passerat det akuta kristillståndet. Detta har bland annat sin grund i FN:s begränsade möjligheter att engagera under tidiga skeden av en konflikt. Med anledning av detta förhållande uttalade arbetsgruppen att starkare betoning på konfliktförebyggande insatser i övningsverksamhet är önskvärd.

En del av gruppens arbete syftade till att fastställa olika aktörers lämplighet att ansvara för civila och civil-militära övningar. Det konstaterades att Försvarshögskolan har ambitionen att etablera ett nationellt centrum för krishantering. Krigsspelcentrum vid Högkvarteret är ytterligare en aktör som har resurser för att samordna civil och civil-militär övningsverksamhet. Förslaget om upprättandet av ett svenskt kompetenscenter i form av ett institut – Folke Bernadotte-institutet (SOU 1999:29) behandlades och befanns vara ett alternativ som på lång sikt kan lösa behovet av samordning. Arbetsgruppen fastslog att inrättandet av ett nätverk inte uppfyller behovet av samordning av övningsverksamhet.

Vidare framlade arbetsgruppen förslag om dokumentation. Aktörers erfarenheter måste dokumenteras i högre grad än vad som sker för närvarande. Denna kan användas som bakgrund/utbildningsunderlag. Vidare måste erfarenheterna göras tillgängliga för samtliga aktörer.

Detta sker lämpligen genom upprättandet av en web-portal. En portal bör även uppfylla behovet av informationsutbyte.

Förslag avseende övningsverksamhetens uppbyggnad framlades. Förslagen omfattar både strategisk utbildning och operativ utbildning.

Strategisk utbildning: Utbildning kan kompletteras genom konflikts- och fredsspel där möjlighet att utvärdera skilda modeller och lösningar erbjuds. Arbetsgruppen angav följande utgångspunkter för att utarbeta relevanta spel.

- Syftet bör vara att skapa förutsättningar för deltagarna att snabbt uppfatta förändringar i riskområden för att därigenom erbjuda möjlighet till tidigt ingripande och genom ingripandet förhindra att en konflikt övergår i våldshandlingar.
- Spelet bör behandla en inomstatlig konflikt.
- Spelet ska erbjuda stora möjligheter till deltagande av skilda aktörer. Vidare bör det medge att aktörer deltar med utgångspunkt i den egna organisationens mandat, organisation, policy, kapacitet m.m.
- En databas av relevanta konfliktsituationer bör etableras. Databasen skall bestå av verkliga händelser och fungera som ett stöd för övningsledningens arbete.
- Spelet kan i en förlängning utgöra grunden för planering inför en mer omfattande övning. Efter genomförd övning kan spelet fortsätta genom att deltagarna behandlar den situation som uppstår efter den akuta konflikten.
- En spelledning med bred representation bör tillsättas vars arbete skall syfta till att skapa förutsättningar för övningens genomförande.
- Spelet kan i förlängningen erbjuda internationellt deltagande.

Operativ utbildning: Med operativ utbildning avses konkreta utbildningsinsatser med anknytning till pågående internationella insatser. Utbildningar kan skräddarsys beroende på konfliktsituationens karaktär och grad av relativ eskalering (jämför konfliktutvecklingskurva). Arbetsgruppen presenterade följande exempel på vad som bör anses relevant vid utformning av operativ utbildning.

- Aktörsanalys: Vilka aktörer finns i området och hur bör respektive aktörs mandat tolkas?
- Kunskap om organisationer: Kunskap i detta avseende skapar ömsesidig förståelse för olika aktörers kompetenser och begränsningar. Ytterligare aspekter är kunskap om ledningsstrukturen, samt kunskap om respektive organisations kommunikationssystem.

- Säkerhetsutbildning och riskanalysutbildning. Dessutom bör tonvikt läggas på debriefing och hemkomstverksamhet.
- Kulturell kompetens, utbildning i förhandlingsteknik, språk m.m. bör ges till var och en som deltar i en internationell insats.

Arbetsgruppen fastställde att samtliga aktörer i Sverige bör delta i utbildnings- och övningsverksamheten, dvs. enskilda organisationer, näringsliv, internationella organisationer samt civila och militära myndigheter. Finansiella resurser för verksamhetens genomförande bör erhållas från Försvarsdepartementet, Utrikesdepartementet, Överstyrelsen för civil beredskap, Statens räddningsverk, Sida, Rikspolisstyrelsen och andra myndigheter som nyttjar personal för internationell tjänstgöring.

Närbilder från en fredsfrämjande insats – Samverkan och civil-militärt samarbete i Kosovo

av Major Jonas Alberoth, Samverkanschef/C S5, SWEBAT/KS01

Den första svenska bataljonen i Kosovo

Allt är möjligt. Med förbandets valspråk som ledstjärna rivstartade den första svenska bataljonen i Kosovo, SWEBAT/KS01, sitt arbete. Under en kort tid hade vi förmånen att få arbeta för fred och säkerhet i en orolig del av världen. Stora delar av befolkningen i konfliktområdet har förlorat allt: människor de älskar, det egna hemmet och tron på framtiden och livet. Hela samhällsstrukturen är slagen i spillror. Hatet och kompromisslösheten har impregnerat allt och alla. Mot denna djupt tragiska bakgrund dominerade trots allt en känsla av meningsfullhet. Det gick att påverka och förändra. Det gick att göra nytta. Visserligen måste varje litet framsteg bevakas och försvaras. Men summan av de många små framstegen pekar otvetydigt i en positiv riktning för Kosovo.

Bilagan presenterar erfarenheter från den fredsfrämjande operationen i Kosovo, ur den första svenska bataljonens perspektiv. Tyngdpunkten ligger på frågor som rör samverkan och civil-militärt samarbete. Syftet är att ge en bild av situationen i Kosovo samt att beskriva den verklighet och några av de utmaningar som möter svensk personal i fredsfrämjande operationer. En annan målsättning är att understryka vikten av kvalificerad samverkanstjänst och ett väl utvecklat civil-militärt samarbete. Utifrån detta berörs också frågor om rekrytering och utbildning.

Det är viktigt att hålla i minnet att SWEBAT/KS01 förutsättningar var unika. Stora delar av förbandet utgjordes av SWERAP (Swedish Rapid Reaction Unit), som hade utvecklat arbetsformer och genomfört

samövning i upp till två års tid. Utgångsläget är inte alltid lika gynnsamt.

Vissa upplevelser och erfarenheter var givetvis av en sådan karaktär att de inte kan redovisas här. Det är angeläget att respektera det förtroende motparterna gav oss. Delar av arbetet grundade sig dessutom på tillgången till hemligt material.

Läget och arbetsförhållandena i operationsområdet

Situationen i Kosovo var svår. Albaner och serber stod mycket långt ifrån varandra. Deras agendor var på total kollisionkurs. För albaner fanns bara en enda tänkbar framtid: ett självständigt Kosovo. Vägen dit och tidsförhållanden gick att diskutera, men slutmålet var inte förhandlingsbart. Serber å andra sidan accepterade inget annat än att Kosovo skulle förbli en del av Jugoslavien. Hatet och de djupa motsättningarna mellan befolkningsgrupperna låste situationen. Tiden verkade för albanerna, och mot serberna. Viljan att diskutera och förhandla var obefintlig.

Kosovo var ett internationellt protektorat. Efter kriget fanns inga fungerande samhällsfunktioner. FN styrde provinsen på central, regional och kommunal nivå. Med stor möda lades grunden för en helt ny civil administration. Ett sådant samhällsbygge tar tid och ansträngningarna kantades av både misstag och bakslag. UNMIK (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo) tvingades ägna sig åt så disparata saker som registrering av fordon, vapenlicenser, trafikplanering, avfallshantering och rivning av svartbyggen. Listan skulle kunna göras lång. Kraftsamlingen skedde dock inom kärnområden som rättsväsende, el- och vattenförsörjning, sjukvård, skolväsende, återuppbyggnad, infrastruktur, sysselsättning, jordbruk samt institutionsuppbyggnad och förberedelser för lokala val hösten 2000.

De internationella insatserna försvårades av de djupa politiska motsättningarna mellan och inom de olika befolkningsgrupperna. Den albanska politiska kartan utgjordes av ett gytter av småpartier, även om väljarstödet föreföll vara störst för ett par av de etablerade partierna. Även den serbiska sidan var splittrad. En gruppering motsatte sig allt samarbete med UNMIK och Kfor (Kosovo Force), eftersom de ansåg att detta legitimerade den internationella närvaron i Kosovo och i förlängningen innebar en uppdelning av Serbien. Andra ansåg att samarbete var ett nödvändigt ont, och att detta var det enda sättet att skapa

långsiktiga förutsättningar för ett multietniskt Kosovo. Vidare fanns flera grupperingar vars motiv var oklara och som närmast verkade drivas av personliga maktintressen.

SWEBAT:s ansvarsområde var beläget omedelbart öster om Pristina. Det gränsade till stadens utkanter och sträckte sig genom ett vackert höghöjdslandskap ända till den administrativa gränsen mot Serbien. I hela området fanns bara ett par asfalterade huvudvägar, vars bevakning och framkomlighet prioriterades högt av Kfor. Regionen präglades av småskaligt jord- och skogsbruk och landsbygden myllrade av byar, enstaka hus och småvägar. Den tidvis, på grund av nederbörd, mycket dåliga framkomligheten var ett stort hinder i det humanitära arbetet. Under en kort vinterperiod var ett stort antal byar helt avskurna från omvärlden. Enda sättet att nå dem med förnödenheter och sjukvård var via helikopter.

De humanitära behoven i området var omfattande. I vissa delar av ansvarsområdet var mer än 70 procent av husen totalförstörda. Människor levde under mycket primitiva förhållanden. Det är dock viktigt att i sammanhanget göra en distinktion mellan humanitära behov som en följd av konflikten och humanitära behov relaterade till den låga levnadsstandarden. Den relativt utvecklade staden Pristina och den omgivande landsbygden var två helt olika världar. De överhängande behoven handlade om allt ifrån tak över huvudet till brist på livsmedel, varma kläder och bränsle. Befolkningens situation försvårades ytterligare av obearbetade trauman och saknaden efter förlorade anhöriga. SWEBAT:s patruller stötte bland annat på en grupp isolerade kvinnor som hade blivit utsatta för övergrepp, en föräldralös syskonskara som levde ensamma på toppen av en höjd och människor som var för gamla och svaga för att kunna ta sig till närmaste sjukstuga. Bilderna och intrycken var många och starka. Trots detta fanns en känsla av framtidstro i flera av de albanska byarna. Tacksamheten gentemot Kfor var stor. Nato- och FN-flaggor blandades med albanska flaggor respektive UCK-flaggor. I Pristina fanns flera restauranger och kaféer som döpts efter välgörarna Clinton och Blair. Överallt byggdes det: boningshus, bensinstationer, kiosker och företagslokaler.

Läget var ett helt annat i de serbiska minoritetsområdena. Här härskade förtvivlan och hopplöshet. Byarna var relativt oskadda, men konflikten resulterade trots det i en mycket problematisk situation. Alla tillfartsvägar bevakades dygnet runt av Kfor-trupper och snävt inpå byarna gick en osynlig gräns genom landskapet. Nästan ingen vågade sig utanför den, åtminstone inte i dagsljus. Risken att bli misshandlad eller mördad var överhängande. Befolkningen drogs ned i en negativ spiral av sysslolöshet, vanmakt och misstro. Många var öppet mot-

villiga till samarbete med det internationella samfundet och höll desperat fast vid den grumliga föreställningen om att den jugoslaviska armén snart skulle återvända.

Situationen förvärrades ytterligare av den grasserande kriminaliteten. Uppgifter om mord, kidnappningar, prostitution, narkotikabrott och organhandel tillhörde vardagen. Informationen och omfattningen måste dock tas med en nypa salt. Flera rapporterade incidenter visade sig i själva verket vara uttryck för oro och ryktesspridning. I vissa fall rörde det sig sannolikt om medvetna försök att misskreditera UNMIK och Kfor genom att skapa en bild av att det internationella samfundet inte klarade av att upprätthålla lag och ordning.

Kriget i Kosovo var slut, men konflikten fortsatte oavbrutet. Den bräckliga freden utsattes i stort sett dagligen för svåra påfrestningar. Attentat och terrorattacker genomfördes regelbundet mot befolkningen i minoritetsområdena. Och dessa svarade med stenkastning och provokationer mot de albanska fordon som färdades genom de isolerade byarna. Minsta incident kunde leda till okontrollerade upplopp och hämndaktioner. SWEBAT tvingades ingripa vid otaliga sådana tillfällen.

SWEBAT:s roll och uppgifter inom Kfor

Kfor har delat in Kosovo i fem brigadområden. Dessa överensstämmer geografiskt med UNMIK:s fem administrativa regioner. SWEBAT tillhörde Multinational Brigade Center (MNB(C)). Detta är en multinationell brigad under brittisk ledning, som är grupperad i centrala Kosovo. Brigadhögkvarteret ligger i Pristinas södra utkanter. Brigadchefens operativa direktiv låg till grund för SWEBAT:s arbete och innebar att förbandet löste uppgifter inom tre huvudområden. Dessa var:

- 1) Secure Environment Operations (säkerhet)
 - Bevaka och försvara Kosovos gränser
 - Skapa ett säkert samhälle för befolkningen oavsett etniskt ursprung genom att upprätthålla lag och ordning
 - Förhindra illegal och paramilitär verksamhet
 - Bevaka anläggningar och platser av särskild vikt såsom kraftverk och religiösa byggnader
 - Upprätthålla en hög säkerhetsnivå för Kfor, UNMIK och internationella hjälporganisationer

- 2) Compliance Operations (avtalsefterlevnad)
 - Demilitarisering och omvandling av UCK (Ushtria Çlirimtare E Kosovës) till en civil räddningskår
 - Kontroll av efterlevnaden av ingångna avtal och överenskommelser
- 3) Civil-Military Operations (CMO, civil-militära operationer)
 - Understödja UNMIK:s integritet och verksamhet
 - Genomföra akuta humanitära insatser
 - Understödja viktiga civila funktioner såsom el- och vattenförsörjning
 - Följa upp de humanitära behoven inom ansvarsområdet

För att understryka att det civil-militära samarbetet var en integrerad del av brigadens operationsverksamhet valde brigadchefen att låta den normala stabsfunktionen G5 CIMIC (Civil-Military Co-operation) byta namn till G3 CMO. Hädanefter används de två begreppen synonymt.

Relationerna inom brigaden var öppna och tillmötesgående. Den brittiska ledningsdoktrinen gav de olika nationella förbanden visst utrymme att agera i enlighet med egna kunskaper och erfarenheter. Detta skapade ett konstruktivt och prestigelöst samarbetsklimat.

De svenska och norska ansvarsområdena hade många kopplingar med varandra, både geografiskt, etniskt och historiskt, vilket gjorde ett fördjupat samarbete med den norska Telemarkbataljonen (TMBN) naturligt.

Samverkanstjänst – grunder, mål och metoder

En multinationell operationsmiljö kräver en fullt utvecklad samverkansfunktion. Denna ska kunna verka med hög effekt, på stor bredd och med lång uthållighet. Samverkansbehoven är omfattande under samtliga skeden av en fredsfrämjande operation och förbandets verksamhet kräver ständig samordning med ett stort antal aktörer.

Den enhet inom bataljonsledningen som var ansvarig för samverkanstjänsten kallades S5, enligt normal stabsindelning. Den bestod av fyra officerare och fem militära tolkar. I vart och ett av förbandets kompanier ingick ytterligare en till två samverkansofficerare. Två av kompanierna hade dessutom en militär tolk.

Samverkanstjänsten inom SWEBAT leddes som en sammanhållen taktisk funktion under chefen för S5, som också fastställde gränser och ansvarsområde för förbandets samverkan. Detta var en förutsättning för effektiv samordning i syfte att nå långsiktiga mål. Arbetet underlättades

av att samverkansofficerarna på bataljons- och kompaninivå hade flera naturliga mötestillfällen under veckan, bl a CIMIC-konferenser, säkerhetsmöten och samordnade möten med lokala företrädare. Dessutom anordnades varje vecka ett samverkans- och underrättelsemöte under ledning av stabsfunktionerna 5 respektive 2 (underrättelsetjänst). Mötena syftade till att höja kvaliteten på samverkans- och underrättelsetjänsten genom informations- och erfarenhetsutbyte, delgivning av nya inriktningar och prioriteringar samt gemensam planering, diskussion och utvärdering.

Syftet med samverkanstjänsten var att skapa bästa möjliga förutsättningar för SWEBAT att lösa sina uppgifter samt att stödja de internationella avtal som låg till grund för UNMIK:s och Kfor:s insatser. Den övergripande uppgiften var att identifiera, etablera och upprätthålla kontakt med alla relevanta aktörer som kunde vara allt ifrån en organisation eller en rörelse till en enskild person. Genom kontinuerlig samverkan med olika aktörer, på olika nivåer, tillvaratogs och bevakades förbandets intressen inom ansvarsområdet. SWEBAT samverkade regelbundet med cirka 140 aktörer på bataljons- och kompaninivå. Nätverket av samverkanskontakter omfattade bland annat företrädare för de tidigare stridande parterna, representanter för lokalbefolkningen, politiska nyckelaktörer, religiösa frontfigurer, andra Kfor-förband, den civila FN-administrationen (UNMIK), den internationella FN-polisen (UNMIK Police), UNHCR, OSSE, EU, Internationella Röda Korset (ICRC) samt ett stort antal humanitära hjälporganisationer.

Med tanke på SWEBAT:s begränsade resurser för samverkan tvingades samverkansofficerarna ofta till prioriteringar beroende på hotbilden, de aktuella uppgifterna och händelseutvecklingen i området.

Framgångsrik samverkan gav SWEBAT möjligheter att påverka sin omgivning. Detta var viktigt för att skapa handlingsfrihet och upprätthålla en hög säkerhetsnivå för den egna personalen. Samverkans-tjänsten var proaktiv och strävade efter att förebygga problem och svårigheter. En annan målsättning var att ta och behålla initiativet i kontakterna med berörda aktörer. Stryktåliga relationer som präglas av ömsesidigt förtroende är av största vikt för att kunna hantera uppkomna konflikter. SWEBAT:s få samverkansofficerare gav i detta avseende hög avkastning.

All samverkan genomfördes med ett bestämt syfte och alla samverkansinsatser förbereddes, dokumenterades och utvärderades.

Samverkansarbetet kunde ibland vara utsatt då det innebar direktkontakt med känsliga aktörer och ständiga rörelser inom operationsområdet. Det var viktigt att klargöra hotbilden i samband med sam-

verkan. I vissa fall fick samverkan genomföras med eskort och/eller annat understöd. Kraven på skydd, rörlighet och samband måste alltid vara höga.

Det är centralt att integrera militär och civil samverkan. På så sätt erhålls den helhetssyn och förståelse samt legitimitet – i aktörernas ögon – som är en förutsättning för professionell samverkan. Aktörerna i området uppfattar varken militärgeografiska gränser eller en uppdelning av frågor i olika sak- och ansvarsområden. Dynamiska och naturliga möten med motparterna spänner över hela bredden av frågeställningar, till exempel säkerhet, respekten för ingångna avtal och humanitära behov.

Det är av stor vikt att utåt sett hålla funktionerna samverkanstjänst och underrättelsetjänst åtskilda. Det mest angelägna motivet är att renodla funktionerna i andra aktörers ögon, för att på så sätt säkerställa att inte samverkansofficerarnas förtroendeskapande roll undermineras.

Förtroendet mellan en samverkansofficer och en aktör är en förutsättning för framgångsrik samverkan. Vår grundregel var att alla källor skulle skyddas, och att information om källans identitet, användbarhet och trovärdighet endast var förbehållet ett fåtal personer. Detta innebar att vissa samverkansrapporter klassificerades som hemliga.

Det var viktigt att vara uppmärksam och kritisk vid genomförandet av samverkan. Utgångspunkten var alltid att motparten skulle kunna utnyttja den givna situationen. Den relation som växte fram mellan en samverkansofficer och aktörerna inom ansvarsområdet tilläts aldrig påverka opartiskheten och integriteten. Den var, först och främst, ett medel för att stödja SWEBAT:s verksamhet och för att upprätthålla en hög säkerhetsnivå för den egna personalen. Men ett utvecklat säkerhetsmedvetande får inte stå i något motsatsförhållande till ett öppet, flexibelt och kontaktskapande uppträdande.

I ett avseende hade all personal inom SWEBAT ett samverkansansvar. Vi var alla företrädare för såväl bataljonen som för Sverige. Detta förhållningssätt bör präglade synen på samverkanstjänsten. Personalen är den viktigaste resursen för att förankra bilden av ett kompetent, empatiskt, handlingskraftigt och opartiskt förband. Varje kontakt med någon ur lokalbefolkningen eller det internationella samfundet utgör en byggsten i denna framtoning. Förbandets personal är dessutom en ovärderlig informationskälla. Enheter och partruller befinner sig ständigt ute i området. De gör uppskattade insatser och systematiska iakttagelser som stödjer förbandets och samverkans-tjänstens strävanden.

Samverkan i praktiken

För att konkretisera vad samverkan egentligen är och vad den syftar till följer nedan ett axplock av samverkansuppgifter som löstes under insatsen i Kosovo. De uppgifter som föll inom ramen för något av de tre huvudområdena redovisas längre fram. Eftersom SWEBAT/KS01 var det första svenska förbandet i området, inriktades samverkansarbetet inledningsvis på att stödja förbandets etablering.

- Identifiera, etablera och upprätthålla kontakt med alla relevanta militära och civila aktörer. Genom samverkan skapades ett heltäckande kontaktnät som omfattade alla relevanta aktörer inom ansvarsområdet. Samverkansinsatserna syftade till att stödja och underlätta verksamheten för förbandet och dess underenheter. Samverkanstjänsten omfattade även en kontinuerlig kartläggning och analys av aktörerna i området. Den sistnämnda verksamheten samordnades med funktionerna för underrättelsetjänst.
- Utgöra en väl definierad kontaktpunkt gentemot omgivningen. Samtliga samverkansofficerare etablerade sig som representanter för SWEBAT inom respektive ansvarsområde. Ett delmål var att det skulle vara klart för alla relevanta aktörer hur de kunde komma i kontakt med förbandet. Detta ställde höga krav på ett respekt- och förtroendeingivande uppträdande.
- Informera om och skapa förståelse för SWEBAT:s uppgifter och verksamhet. Alla relevanta aktörer samt civilbefolkningen i området skulle vara väl informerade om SWEBAT:s uppgifter, verksamhet och prioriteringar över tiden. Strävan var att få dessa välvilligt inställda till verksamheten. Arbetet samordnades med stabsfunktionen för informationsoperationer.
- Informera om och skapa förståelse för de avtal och överenskommelser som låg till grund för Kfor:s och UNMIK:s insatser. Arbetet samordnades med stabsfunktionen för informationsoperationer.
- Inhämtning av information. Samverkan är ett viktigt medel för informationsinhämtning, oavsett om det rör sig om specifika uppgifter eller information av mer allmän karaktär. Inriktningen styrdes av SWEBAT:s inhämtandeplan och bataljonschefens underrättelsebehov. Den regelbundna och goda kontakten med aktörerna inom ansvarsområdet gav ofta samverkansofficerarna mycket kvalificerad och värdefull information. Inhämtad information delgavs kontinuerligt berörda enheter inom SWEBAT.

- Upprätthålla en hög säkerhetsnivå för den egna personalen. Denna del av samverkansarbetet inriktades mot att bearbeta berörda aktörer i syfte att undanröja alla former av hot mot förbundet. Verksamheten omfattade bland annat inhämtning och delgivning av information, förhandlingar och överenskommelser samt insatser för att förändra aktörernas attityd.
- Förebygga problem, svårigheter och konflikter. Samverkanstjänsten var ett effektivt instrument för att förebygga konflikter. Strävan var alltid att ha aktörernas direkta eller indirekta stöd för förbundets verksamhet. Att detta inte var samma sak som att vara överens, visade sig ibland med all önskvärd tydlighet.
- Hantera uppkomna problem- och konfliktsituationer. Då problem eller konflikter uppstod var målsättningen att dessa skulle hanteras genom samverkan. Om en händelse framtvängde mer kraftfulla åtgärder var strävan att i varje led avbryta stegringen för att istället lösa konflikten med samverkan. Åtgärderna omfattade bland annat samtal, förhandling och medling. Ett exempel var den uppmärksammade skadeskjutningen av en serbisk man i Gracanica i april 2000. Mannen hade uppträtt mycket hotfullt och de inblandade soldaterna tvingades avge verkanseld i nödvärn. För att hantera den efterföljande situationen krävdes omfattande samverkansinsatser.
- Förhandla fram avtal och överenskommelser. Att understödja överenskommelser mellan SWEBAT och berörda aktörer var en central del av samverkanstjänsten. Alla överenskommelser främjar stabiliteten i området och skapar en mer förutsägbar tillvaro för såväl förbundet som aktörerna.
- Folkrättsfrågor. S5 ansvarade för samverkan med aktörer inom det folkrättsliga området. Dessa var främst OSSE och CCIU (Central Criminal Investigation Unit), det vill säga den enhet inom UNMIK Police som arbetade med utredningar av krigsförbrytelser. Berättelser om lidande och övergrepp kom ofta upp under möten med lokalbefolkningen och anklagelser om påstådda krigsförbrytelser framfördes regelbundet. SWEBAT fyllde en viktig funktion genom att ta emot skriftliga vittnesmål och annan dokumentation. Handlingarna översattes och överlämnades till OSSE och CCIU. Det var också betydelsefullt att kunna informera befolkningen om hur den metodiska och långsiktiga hanteringen av krigsförbrytelser gick till. Nyfunna gravar och återbegravningar ledde till några gemensamma insatser med framförallt OSSE, som bistod ICTY (International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia).

- Markera SWEBAT:s närvaro i ansvarsområdet. Genom aktiv samverkan synliggjordes bataljonens roll och verksamhet i området. Omgivningens konkreta upplevelse av SWEBAT:s närvaro och engagemang är betydelsefull för att skapa trygghet och en positiv inställning till förbandet.
- Öka SWEBAT:s kunskaper om ansvarsområdet. Genom samverkan gavs en unik möjlighet att inhämta kunskaper om militära och civila aktörer, konfliktens ursprung och drivkrafter samt kulturella förhållanden. Syftet var att bygga upp en omfattande och taktiskt användbar kunskapsbank om ansvarsområdet. Arbetet samordnades med stabsfunktionen för underrättelsetjänst.
- Motverka ryktesspridning. Samverkansofficerarna ansvarade för att motverka ryktesspridning. Detta skedde främst genom kontinuerliga kontakter och delgivning av information. Vid möten med både lokalbefolkningen och dess företrädare förekom de mest osannolika rykten och vanföreställningar. Tillgången till oberoende och pålitlig information var begränsad, och det låg ofta i någon aktörs intresse att manipulera verkligheten. Det var viktigt, för tryggheten och stabiliteten i området, att tidigt kunna bearbeta sådan desinformation.
- Besök och mottagningar. S5 var involverat i den mycket omfattande besöksverksamheten vid SWEBAT. En del av verksamhetsområdet utgjordes av de arrangemang som riktade sig till det lokala kontaktnätet. SWEBAT bjöd vid några tillfällen in gäster från det internationella samfundet. Höjdpunkten var en så kallad "Christmas Happening". Hela SWEBAT:s brokiga kontaktnät var på plats. Ett par hundra personer från hela världen fick uppleva ett koncentrat av svenska jultraditioner med julbord, Luciatåg, tomtebesök och jullekar som givna höjdpunkter. För trötta och utarbetade FN-tjänstemän, hjälparbetare och Kfor-soldater var kvällen givetvis ett välförtjänt tillfälle till rekreation – utan någon agenda. Men det fanns fler bakomliggande motiv. Detta var ett utmärkt tillfälle att skapa en positiv och generös bild av SWEBAT, samt att fördjupa de redan existerande relationerna. Initiativet följdes upp av andra Kfor-förband och internationella organisationer.

Samverkanstjänstens tre huvudområden

Samverkanstjänsten var indelad i tre huvudområden i enlighet med gällande operativa direktiv: *säkerhet, avtalsefterlevnad och civil-militära operationer* (CMO/CIMIC). Detta var ett naturligt sätt att

organisera arbetet som möjliggjorde smidiga kontakter med den multinationella brigadledningen.

Samverkan inom området säkerhet

Kfor var den drivande kraften bakom den samordning som ägde rum inom området säkerhet. UNMIK Police var inte i stånd att ta på sig rollen, dessutom hade SWEBAT fortfarande det fulla ansvaret för att upprätthålla lag och ordning inom sitt ansvarsområde. I Pristina hade UNMIK Police tagit över den uppgiften. Bataljonen utvecklade en form för samverkansmöten kring säkerhetsfrågor som omfattade alla berörda aktörer: sidoordnade Kfor-förband, UNMIK Police, UNMIK, OSSE, UNHCR, och ECMM (European Community Monitoring Mission). Mötena leddes av bataljonschefen, som biträdades av samverkansofficerare ur S5. Forumet gick under benämningen Joint Security Committee (JSC). Eftersom SWEBAT:s ansvarsområde överlappade två polisstationer genomfördes ett återkommande möte per station. JSC:s rapporterades sedan till Regional Security Meeting (RSM). Detta samordningsmöte ägde rum en gång i veckan under brigadchefens ledning. Samtliga bataljoner och polisstationer var representerade på chefsnivå.

Samverkan med UNMIK Police omfattade även en rad andra kontakter och ett stort antal gemensamma operationer.

SWEBAT samverkade regelbundet med biskop Artemije och fader Sava i klostret i Gracanica. Dessa var två av de mest inflytelserika serbiska företrädarna i Kosovo. I kretsen kring biskopen fanns flera andra serbiska nyckelpolitiker, bland andra Momcilo Trajkovic. Dessa kontakter gav en fördjupad förståelse för den övergripande utvecklingen i Kosovo och direkt tillgång till en rad betydelsefulla aktörer. SWEBAT representerade Kfor i kontakterna med biskopen. Mötena samordnades ofta med representanter för Kfor:s högkvarter. Biskopen och fader Sava hade ett väl utvecklat internationellt kontaktnät och de befann sig ofta på resande fot. De företrädde en rörelse som kallade sig Serbian National Council (SNC). Efter en omfattande förhandlingsprocess tog SNC steget in i den interimistiska FN-administrationen. Samarbetet var mycket känsligt och biskopen fruktade såväl Belgrad-regimens som lokalbefolkningens reaktioner. En viktig uppgift för SWEBAT var att svara för biskopens och ett par andra nyckelpersoners rörelsefrihet. Alla förflyttningar krävde eskort.

Samverkan ägde också rum med en rad andra företrädare för lokalbefolkningen. SWEBAT utvecklade ett heltäckande system av

regelbundna möten med företrädare för lokalbefolkningen inom hela ansvarsområdet. Modellen för dessa var ett forum som kallades Gracanica Advisory Board (GAB). En gång i veckan träffade företrädare för SWEBAT de lokala representanterna i den betydelsefulla enklaven Gracanica. Under strukturerade former gavs möjlighet att informera om händelseutvecklingen, dementera rykten, svara på frågor, diskutera gemensamma problem och ta emot önskemål om humanitär hjälp. Den lokala UNMIK-representanten övertog tidigt ledningen av mötena, vilket låg helt i linje med den långsiktiga målsättningen. Internationella hjälporganisationer involverades direkt i samarbetet och på så sätt kunde SWEBAT avlastas. Efter denna förlaga skapades liknande Advisory Boards eller bymöten för de andra delarna av SWEBAT:s ansvarsområde.

Regelbunden samverkan genomfördes även med OSSE, ofta inom ramen för någon av de redovisade mötesstrukturerna. Gemensamma intresseområden var bland andra: respekten för de mänskliga rättigheterna, misstänkta krigsförbrytelser, skyddet av minoritetsbefolkningen, förberedelser för lokalval samt etablerandet av oberoende media.

SWEBAT genomförde på regelbunden basis samverkan med en grupp representanter från Serbien. Mötena ägde rum mitt på den administrativa gränsen i ett minklarerat hus. Arrangemanget gav SWEBAT en unik inblick i förhållandena på andra sidan gränsen: hur de resonerade, vad som var viktigt, hur de uppfattade situationen i Kosovo och vilken deras attityd var till Kfor. Den sistnämnda var, föga förvånande, synnerligen kritisk. Viktigast av allt var emellertid att ha en fungerande relation till lokala serbiska företrädare om något skulle inträffa som underminerade säkerheten i gränsområdet. Vid den så kallade Gate 4, gränspassagen mellan Kosovo och Serbien i SWEBAT:s ansvarsområde, överlämnades till exempel albanska fångar. Dessa var ofta unga män som suttit i serbiska fängelser utan att, enligt egen utsago, veta varför. Denna och andra känsliga frågor diskuterades vid mötena.

Samverkan inom området avtalsefterlevnad

Huvuduppgiften inom området avtalsefterlevnad var samverkan med Kosovo Protection Corps (KPC, före detta UCK). Uppgiften var tudelad och innebar såväl en strikt övervakning av gällande avtal som ett aktivt stöd till den nya, civila räddningskåren KPC.

Den första tiden kännetecknades av stor osäkerhet huruvida UCK skulle leva upp till sina åtaganden om demobilisering eller ej. Det första mötet med den 153:e UCK-brigadens ledning ägde rum på en av den Jugoslaviska arméns före detta anläggningar. Det internationella samfundets strategi var att UCK skulle omvandlas till en civil räddningskår, med en personalstyrka som speglade den proportionella storleken på de olika befolkningsgrupperna. Serberna såg emellertid med stor skepsis på konstruktionen, som de menade inte var något annat än UCK i illa dold förklädnad. Omvandlingen var också ett sätt att rehabilitera kombattanter till ett liv efter kriget. Processen var inledningsvis Kfor:s ansvar, men detta övertogs så småningom av UNMIK. Organisationen International Organization for Migration (IOM) gavs det praktiska ansvaret för rekryteringen till KPC samt för den formella utbildningen av personalen. Vissa förseningar och brist på information skapade dock stor osäkerhet bland de före detta UCK-soldaterna.

SWEBAT byggde upp samverkan med fyra successiva KPC-ledningar under tiden i Kosovo och samtliga relationer präglades av ömsesidig respekt för våra olika roller. Vägen mot bildandet av den civila räddningskåren var bitvis skakig och vid ett tillfälle lämnade några av de f.d. cheferna i brigadledningen helt sonika KPC-organisationen. De hade fattat sitt beslut mot bakgrund av KPC:s utpräglade civila roll. Missnöjet med Kfor:s och UNMIK:s resoluta förhållningssätt gentemot UCK var uppenbart.

Samverkan med KPC genomfördes regelbundet och vid mötena avhandlades en lång rad frågor, till exempel: händelseutvecklingen i Kosovo, den framtida KPC-organisationens roll och uppgifter, bekräftade avtalsbrott som enskilda individer gjort sig skyldiga till, återbegravningar av stupade UCK-soldater samt gemensamma, framtida återuppbyggnadsprojekt.

Med jämna mellanrum inspekterades de vapen som KPC enligt gällande avtal var berättigade till. Dessa vapen fick endast användas för bevakning av den egna förläggningen. Vid ett tillfälle genomfördes också en grundlig undersökning av hela den blivande KPC-anläggningen. Det oanmälda besöket resulterade i ett större fynd av otillåten ammunition och viss övrig militär materiel. Det mesta bedömdes dock komma från den före detta jugoslaviska arméförläggningens sönderbombade förråd.

I väntan på att UNMIK och IOM skulle kunna ta över ansvaret för utbildning och återuppbyggnadsprojekt genomförde SWEBAT flera aktiviteter. Kfor ansåg att det var viktigt att behålla initiativet. Personal ur SWEBAT genomförde utbildning av KPC i första hjälpen, vinter-

överlevnad och brandbekämpning. Insatserna var ett viktigt led i den civil-militära ansträngningen att omvandla UCK till en civil räddningskår. Utbildningen var högt uppskattad och flera av de unga deltagarna sade sig till exempel vilja bli brandmän i framtiden.

Under senhösten genomfördes ett omfattande civil-militärt projekt i form av ett vägbygge vid byn Ajkobila. EU och UNDP var ansvariga för projektet och syftet var att skapa tillfällig sysselsättning för den blivande KPC-personalen samt bybefolkningen. Enligt projektbestämmelserna var deltagarna tvungna att använda enkla redskap och arbetsmetoder. Detta resulterade i rättmätig kritik och ett mycket tveksamt slutresultat.

Samverkan inom området civil-militära operationer (CMO/CIMIC)

Eftersom bataljonen utgjorde en integrerad del av Kfor, gällde Nato:s definition av CIMIC även för SWEBAT. Denna tillämpades dock inte dogmatiskt av den brittiska brigadledningen. Den av SWEBAT tillämpade definitionen beskrivs bäst på följande sätt:

Med CIMIC menades de verksamheter och resurser som understödde relationen mellan SWEBAT och de lokala militära och civila aktörerna samt lokalbefolkningen. Verksamheten omfattade även samarbetet med internationella organisationer och hjälporganisationer. Det kortsiktiga målet med CIMIC var att erhålla de ovan nämnda aktörernas fulla stöd och samarbetsvilja inom ansvarsområdet. Syftet var att skapa bästa möjliga förutsättningar för SWEBAT att lösa sina uppgifter. Det långsiktiga målet var att skapa och understödja omständigheter som kunde bidra till en varaktig lösning av konflikten.

Det är av vikt att notera att Kfor:s insats i Kosovo uttryckligen omfattade civil-militärt samarbete. SWEBAT var under order att genomföra civil-militära uppgifter med inriktning på akuta humanitära insatser. Detta var, vilket redovisats ovan, en av förbandets tre huvuduppgifter. Det innebar också att det civil-militära samarbetet gavs en stark ställning.

Den första tidens civil-militära insatser var en ren kapplöpning mot vintern. De riktlinjer som utformades för verksamheten var också fokuserade på detta mål.

SWEBAT:s verksamhet inom det civil-militära området i december 1999:

- genomförande av akuta humanitära insatser

- humanitära och sociala patruller inom hela ansvarsområdet
- insamling av information om humanitära behov och hjälporganisationernas insatser samt förmedling av denna information till UNHCR
- bevakning av de mest sårbara människornas situation
- samordning av det civil-militära samarbetet inom ansvarsområdet
- understöd av de internationella hjälporganisationernas och UNMIK:s verksamhet inom ansvarsområdet

SWEBAT:s kraftansträngning för att möta behoven under den första, svåra vintern efter konflikten samordnades inom "Operation Cold Front". Målsättningen var att ingen människa skulle behöva dö som en följd av vintern inom förbandets ansvarsområde. En mängd information samlades in och bearbetades, tusentals människor gavs tak över huvudet genom så kallade "shelter kits" (tillfälliga takkonstruktioner), tonvis med humanitär materiel distribuerades, insatser gjordes för att få igång sjukvård och skolorundervisning, övertalig materiel från Försvarsmakten skeppades till Kosovo, de mest sårbara familjerna gavs särskilt stöd och förberedelser gjordes för att kunna evakuera människor till säkrare områden. Målet uppnåddes. Den främsta orsaken till det var varken våra eller någon annans ansträngningar – Kosovo skonades nämligen med den mildaste vintern på 30 år. Trots det låg snön periodvis tjock i höghöjdsområdena och temperaturen kröp ner under 35 minusgrader.

Den övertaliga materielen från Försvarsmakten fyllde flera viktiga syften. Den var ett konkret sätt att hjälpa den nödlidande befolkningen inför vintern, som samtidigt gav förbandet värdefull goodwill. Mottagarna var alltid mycket tacksamma. Bataljonens distribution av övertalig materiel utvidgades till att bli en fullskalig brigadoperation. Samtliga bataljoner inom brigaden mottog tacksamt svensk materiel för vidare distribution ut i sina respektive ansvarsområden. Utrustningen användes först och främst för att möta omedelbara humanitära behov. Brigadhögkvarteret valde också att lagra materiel inför hotet om stora mängder återvändande flyktingar. Delar av materielen gick till den nybildade räddningskåren KPC. Flera Kfor-länder stödde på detta sätt etablerandet av KPC. Till sist användes en del materiel för att utrusta ett romer-läger i den norska bataljonens område. Distributionen av materielen koordinerades efterhand med UNHCR och berörda hjälporganisationer. Insatsen hade inte varit möjlig utan en målmedveten uppbackning från Försvarsmakten.

SWEBAT understödde de internationella hjälporganisationerna på flera sätt. Tillhandahållandet av detaljerad information om de

humanitära behoven inom ansvarsområdet var en grundsten i samarbetet. Dessutom bistod SWEBAT med säkerhetsinformation, transporter, ingenjörresurser och kontakter med lokala företrädare.

En stor utmaning för SWEBAT bestod i att handgripligen involvera UNMIK i insatserna i bataljonens ansvarsområde. Orsaken till UNMIK:s bristande engagemang hängde ihop med att Pristina var den enda kommun inom brigadens område som var uppdelad mellan två bataljoner. Den överbefolkade centralorten Pristina hade stulit nästan all uppmärksamhet under det första intensiva halvåret av operationen. SWEBAT:s ansvarsområde utgjordes av den bortglömda landsbygdsdelen av kommunen, med undantag av ett litet område norr om Pristina som tillhörde den norska bataljonen. UNMIK:s underbemanning och den utdragna etableringen i Kosovo bidrog till den uppkomna situationen. Men huvudorsaken var de streck på kartan som delade kommunen i två delar. Med Pristina kommun menades i praktiken staden. I Pristina hade UNMIK tagit initiativ till etablerandet av ett framtida kommunfullmäktige, Pristina Municipality Council (PMC). Sammanträden ägde rum varje vecka och då diskuterades frågor rörande Pristina kommun i sin helhet, utan representation för landsbygdsbefolkningen. Snart inrättades även ett forum för övergripande samordning som fick namnet "Pristina Four Pillar Meeting", med representanter på kommunal nivå för UNMIK, UNHCR, OSSE, EU och Kfor. Inte heller här var landsbygdsdelen av kommunen representerad.

SWEBAT inledde ett omfattande påverkansarbete för att få till stånd en förändring. Bland annat genomfördes en dagslång rundresa i SWEBAT:s ansvarsområde med de högsta representanterna på kommunal nivå för UNMIK, UNMIK Police och EU. De närgångna upplevelserna av de svåra förhållandena på landsbygden gav omedelbara resultat. UNMIK avdelade ansvarig personal för landsbygdsdelarna av Pristina kommun och SWEBAT fick tillträde till både kommunfullmäktige och "Four Pillar Meeting". EU intresserade sig för infrastrukturen i området och utarbetade ett förslag till ett vägprojekt. Det fördjupade samarbetet med UNMIK ledde till en rad positiva förändringar för befolkningen i SWEBAT:s ansvarsområde. Bland annat nominerades landsbygdsrepresentanter till den nya kommunala administrationen.

SWEBAT medverkade till att upprätta den första multietniska bussförbindelsen i Kosovo. UNHCR tillhandahöll bussarna Danish Refugee Council (DRC) bidrog med chaufförer medan SWEBAT ansvarade för säkerheten genom eskort. Inledningen var mycket trevande, på grund av det förmodade hotet. Ombord på bussen var stämningen oftast tryckt, och ibland förekom mindre incidenter. Den

upprättade livlinan uppskattades dock av samtliga befolkningsgrupper. Verksamheten drabbades senare av ett allvarligt bakslag då en UNHCR-buss utsattes för direkt beskjutning. Tragedin inträffade i den franska brigadens område. Ett par personer dog och flera människor skadades allvarligt. Alla multietniska busslinjer ställdes omedelbart in, men kunde återupptas efter en noggrann säkerhetsanalys.

Ett försök att utöka rörelsefriheten för minoritetsbefolkningen var eskorten av den så kallade Nîs-expressen. Detta var en bussförbindelse som gick mellan städerna Belgrad och Nîs i Serbien respektive Gracanica i SWEBAT:s ansvarsområde. Busslinjen var lokalbefolkningens eget initiativ och någon tjänade säkert pengar på den. Icke desto mindre var den en symbolladdad livlina mellan Serbien och Kosovo. Överfulla bussar attackerades av stenkastande albanska skolungdomar två gånger i veckan. Kfor var orubbligt i sin hållning; rörelsefriheten fick inte begränsas, bussen skulle fram. Nîs-expressen låste stora Kfor- och SWEBAT-resurser i form av massiva eskorter. Kfor försökte med förebyggande insatser, snabbspringande soldater i bussarna och alternativa marschvägar. Inget hjälpte. Till slut dämpades dock provokationerna något och busseskorterna kunde genomföras utan allvarliga tillbud.

Vid flera tillfällen understödde SWEBAT multietniska vaccinationsprogram. Dessa riktade sig till albanska och serbiska barn i den södra delen av SWEBAT:s ansvarsområde. Detta var ett civil-militärt projekt som involverade flera parter: UNMIK, Unicef, ett belgiskt ambulansförband, albanska och serbiska läkare samt SWEBAT. Programmen var framgångsrika och gav många barn ett fullgott grundskydd.

Kfor och SWEBAT involverades under våren i förberedelserna för att kunna genomföra registrering av befolkningen inför lokalvalen. Det yttersta ansvaret för valen var UNMIK:s, medan OSSE var praktiskt ansvarigt för planering och förberedelser. Kfor:s huvuduppgift skulle bli att svara för säkerheten vid registrerings- och vallokalerna. Under förberedelseskedet bistod SWEBAT de så kallade "Joint Registration Teams" (arbetsgrupper med företrädare för UNMIK och OSSE) med uppgifter om lämpliga registrerings- och vallokaler. Det var en grannliga uppgift att identifiera ändamålsenliga lokaler som även uppfyllde rimliga säkerhetskrav. Ett system med både stationära och tillfälliga lokaler fastställdes. All information om lokalerna, inklusive bilder, sammanställdes i en enkel databas, vilken överlämnades till de ansvariga inom UNMIK/OSSE.

När hotet från vintern äntligen kunde avfärdas hade redan en ny inriktning av det civil-militära samarbetet trätt i kraft. Fokus låg nu på

mer långsiktiga insatser som återuppbyggnad, sysselsättning, jordbruk, sjukvård, utbildning och förberedelser för lokalval.

Utrymmet medger inte att beröra alla de civil-militära insatser som SWEBAT tog initiativ till eller involverades i. Viktiga insatser gjordes inom ett brett humanitärt spektrum. Arbetet samordnades alltid med lokalbefolkningen och berörda organisationer. Lika självklart var det att syftet låg i linje med SWEBAT:s övergripande målsättningar och intressen, och därmed med Kfor:s och UNMIK:s gemensamma vision om ett stabilt och fredligt Kosovo.

Samordningen av det civil-militära samarbetet

SWEBAT valde från start att målmedvetet strukturera det civil-militära samarbetet inom förbandets ansvarsområde. Ingen annan organisation hade de nödvändiga resurserna för att klara av detta.

En gång i veckan genomfördes en så kallad CIMIC-konferens. Denna hölls omväxlande vid SWEBAT:s respektive den norska bataljonens högkvarter. Vid de välbesökta konferenserna samlades företrädarna för de internationella hjälporganisationer som var verksamma inom bataljonernas områden, samt representanter för UNMIK, UNHCR, OSSE med flera berörda organisationer. Efter varje konferens kastade sig deltagarna bokstavligt talat över varandra. Denna intensiva samverkan utgjorde kärnan i ett väl fungerande civil-militärt samarbete. Mötena erbjöd oöverträffade tillfällen att byta information, förmedla kontakter, planera gemensamma insatser och lösa problem. Vid något tillfälle försökte vi ta upp en diskussion om att minska mötesfrekvensen och att förändra formerna så att UNMIK skulle få ett större ansvar. Förslagen avslogs prompt. De församlade företrädarna ville att Kfor skulle fortsätta ansvara för den civil-militära samordningen. Detta var i och för sig positivt, men målsättningen måste likafullt vara att så snart som möjligt lämna över ansvaret för sådan verksamhet till civila krafter.

Mellan konferenserna skedde regelbunden samverkan. Personal ur SWEBAT besökte de internationella organisationerna och hjälporganisationerna på deras kontor i Pristina samt tog emot en strid ström av besökare vid de egna enheterna. Ett stort antal humanitära insatser och projekt samordnades på både bataljons- och kompaninivå. Det var en målsättning i sig själv att skapa ett intresse för att besöka SWEBAT. Utbytet gav alltid värdefull information, goodwill och möjligheter att påverka planeringen av de humanitära ansträngningarna. Det var en självklarhet att ta sig tid till besökarna och att stödja den verksamhet

som låg i linje med SWEBAT:s egna intressen. Vikten av en kopp kaffe och några minuters ”small talk” kan inte underskattas i ett konfliktområde.

Children's Aid Direct (CAD), en professionell och drivande hjälporganisation under UNHCR:s paraply, uttryckte sig så här om det civil-militära samarbetet:

”Utan ert stöd och upprätthållandet av säkerheten skulle inte CAD ha kunnat utföra sitt humanitära arbete, särskilt inte distributionen av livsmedel till minoritetsbefolkningen i ert område. De regelbundna CIMIC-mötena under SWEBAT:s och TMBN:s gemensamma ledning har varit extremt värdefulla för vår organisation och för samordningen av den humanitära hjälpen i området. Vi har särskilt uppskattat samverkansofficerarnas tillgänglighet och det sätt på vilket de underlättat får oss att få tag på såväl information som andra organisationer, nyckelfunktioner och lokala företrädare.”

Samarbetet med Sida – ett litet steg mot ökad nationell samordning

Under bataljonens tid i Kosovo inleddes ett angeläget samarbete mellan Försvarsmakten och Sida. Syftet var att ge SWEBAT tillgång till ekonomiska medel för att kunna genomföra viktiga humanitära insatser inom områden där det inte fanns någon ansvarig organisation. Detta ledde dessutom till ett mer effektivt svenskt resursutnyttjande. Kostnaden för insatsen med SWEBAT har uppskattats till en miljard kronor, men förbandet hade inte en enda krona till sitt förfogande för att kunna genomföra småskaliga humanitära insatser. SWEBAT hade många gånger personalen och materielen, men inte den resurs som krävdes för att kunna tillgodose ett humanitärt behov. Det kunde röra sig om en vattenpump till en sjukstuga, några kubikmeter sten för att lappa ihop en väg eller en reservdel till en telestation som hade kunnat ge den avskurna minoritetsbefolkningen kontakt med yttervärlden.

Det överenskomna systemet var smidigt och borgade för en snabb hantering av frågorna. SWEBAT faxade en särskild projektansökan till Sida i Stockholm. Innan dess hade UNHCR getts möjlighet att yttra sig över den föreslagna insatsen. Detta säkerställde en god samordning av det humanitära arbetet inom ansvarsområdet. Svar erhöles från Sida inom några dagar och pengarna blev disponibla för SWEBAT genom förbandets egen kassachef. Projektet kunde inledas.

Det utvecklade samarbetet med Sida öppnade också dörrarna till en ny, värdefull gemenskap. SWEBAT blev formellt en av Sida:s så kallade "implementing partners", vilket gav nya kontakter med väl fungerande hjälporganisationer. SWEBAT kunde i sin tur bidra med detaljkunskaper om det egna ansvarsområdet samt information om säkerheten och den bedömda händelseutvecklingen i Kosovo.

Förhoppningsvis kan initiativet stimulera till ett utvecklat svenskt helhetstänkande i samband med fredsfrämjande operationer. Ett naturligt första steg vore att möjliggöra för andra svenska myndigheter att utnyttja utlandsstyrkans stödfunktioner, till exempel sjukvård och postgång.

Tolktjänst – en central del av samverkanstjänsten

Tolktjänsten, det vill säga det taktiska utnyttjandet av bataljonens tolkar, är en viktig del av samverkanstjänsten. SWEBAT hade nio militära tolkar som ingick i förbandet. Dessutom rekryterades fler än 40 lokala tolkar, vilka fördelades mellan kompanierna utifrån behov.

SWEBAT:s militära tolkar var av stor vikt för att nå framgång i samverkansarbetet. Samspelet mellan samverkansofficer och tolk betydde mycket för kvaliteten i genomförandet. Denna viktiga resurs uppmärksammades av flera länders styrkor som enbart hade tillgång till lokalt rekryterade tolkar.

Erfarenheter inför framtida rekrytering och utbildning

Utbildning i samverkanstjänst kan uppfattas som abstrakt till skillnad från den mycket konkreta utbildning som krävs för att kunna hantera till exempel vapensystem och sambandsutrustning. Samverkansofficerens uppgift är både kvalificerad och utelämnande. Han/hon ska ständigt vara beredd att möta hastigt uppkomna och oförutsägbara situationer. Många gånger saknas möjlighet till förberedelser. Samverkanstjänsten omfattar allt från hanterande av allvarliga konflikt-situationer till genomförande av komplicerade förhandlingar och medlingsförsök.

Den korta utbildning i samverkanstjänst och förhandlingsteknik som genomfördes före insatsen i Kosovo var visserligen uppskattad och

värdefull, men den var i flera avseenden otillräcklig. För att verkligen utveckla kunnandet och självförtroendet som samverkansofficer krävs en kvalificerad sammanhållen utbildning omfattande bland annat förhandlings- och medlingsteknik. Detta är en förutsättning för att kunna genomföra professionell samverkan med eftersträvad genomslagskraft. Sverige saknar i dag en sådan utbildning.

Övning i samverkanstjänst bör vara fullt tillämpad och genomföras i rätt kontext, det vill säga inramningen bör i så hög grad som möjligt spegla förhållandena i operationsområdet. Upplevelsebaserat lärande och realistiska rollspel är metoder som ger de nödvändiga insikterna inför den svåra uppgiften.

Utbildning inom området tolktjänst är också väsentlig. Samverkansofficerarna behöver utbildas i att samarbeta med tolk på ett effektivt sätt samt ges goda möjligheter till samövning med förbandets militära tolkar före insatsen. Dessutom behöver de militära tolkarna utbildning i samverkanstjänstens grunder, för att fullt ut kunna fungera i sina roller.

Tidigare internationell erfarenhet är av särskild vikt i rollen som samverkansofficer, vilket bör beaktas vid rekrytering. Både militära och civila erfarenheter är av stor betydelse. Det militära kunnandet finns redan förankrat inom förbandet, vilket gör de civila meriterna särskilt intressanta. En samverkansfunktion kan med fördel bestå av både yrkes- och reservofficerare. Även andra kompetenser kan vara lämpliga. Relevanta kunskaper och erfarenheter kan då aktivt komplettera varandra. Personliga egenskaper som samarbetsförmåga samt social och emotionell kompetens bör vägas in. Mycket goda kunskaper i engelska är en grundförutsättning för att kunna verka som samverkansofficer.

Rekrytering av militära tolkar med utländsk bakgrund kräver utvecklade urvalskriterier. Det är väsentligt att personen inte har alltför starka kopplingar till det aktuella operationsområdet. Detta kan även tyra principen om opartiskhet och förbandets trovärdighet. Det är dessutom oansvarigt att utsätta någon för den kluvenhet och de påfrestringar som det innebär att tjänstgöra i ett opartiskt militärt förband medan man samtidigt har emotionella bindningar till området.

Samverkanstjänst – ett framtida svenskt profilområde

Sverige är ett litet land, med höga ambitioner och en stolt tradition inom området fredsfrämjande operationer. Stora och motiverade satsningar görs på utvecklingen av de fredsfrämjande förbandens förmågor. Resurser bör även avsättas för att utveckla funktioner för samverkan och civil-militärt samarbete. Detta vore en strategisk investering för Sverige och en prisvärd försäkring för förbanden i utlandstjänst.

Samverkanstjänst är ett medel för verkan och en taktisk funktion, jämte till exempel underrättelsetjänst och sambandstjänst. Den måste få en bättre förankring inom Försvarsmakten, på alla nivåer – från ledning till utbildning och utveckling. Det är inte minst en skyldighet gentemot de män och kvinnor som Sverige skickar ut i fredsfrämjande operationer. I fråga om riskfylld konflikthantering finns inget utrymme för kompromisser.

Det mest centrala för samverkanstjänstens utveckling är utarbetandet av en svensk doktrin för samverkan och civil-militärt samarbete. Detta ett utmärkt tillfälle till nationell samordning och flera berörda aktörer bör involveras i processen. Dessutom behövs ett tydligt och välutvecklat funktionsledningsansvar inom den operativa insatsledningen i Försvarshögkvarteret.

Samverkan och civil-militärt samarbete har alla förutsättningar att bli ett svenskt profilområde. Vi har kunnandet, erfarenheten och ett utvecklat helhetstänkande kring fredsfrämjande operationer.

Lång väg till stabil fred

Den internationella insatsen i Kosovo saknar motstycke. Aldrig har ett så starkt mandat legat till grund för en så omfattande insats i ett så litet område. Världen har bestämt sig. Insatsen i Kosovo ska bli en framgång. Men vägen dit blir lång och svår. Albaners och serbers positioner är oförenliga och oförsonliga. Montenegro närmar sig kokpunkten och i Presevodalen, i södra Serbien, pågår en lågintensiv konflikt. Men det är trots allt en avgrundsdeep skillnad mellan fullskaligt krig och bräcklig fred. Och i ett litet område öster om Pristina hette den skillnaden SWEBAT/KS01.

Käll- och litteraturförteckning

Litteratur:

- Bierman, W. och Vadset, M. (ed), UN Peacekeeping in Trouble: Lessons Learned from the Former Yugoslavia. Ipswich, Suffolk: Ipswich Book Co. Ltd, 1998.
- Bring, O., FN-stadgan och världspolitiken. Om folkrättens roll i en föränderlig värld. Stockholm: Norstedts Tryckeri AB, 2000.
- Brown, M. E. och Rosecrance, R. N. (ed), The Costs of Conflict, Prevention and Cure in the Global Arena. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers Inc., 1999.
- Mackinlay, J. (ed), A Guide to Peace Support Operations. The Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University. USA, 1996.
- Melin, M. och Schäder, G., EU:s konstitution. Maktfördelningen mellan den europeiska unionen, medlemsstaterna och medborgarna. Stockholm: Norstedts Tryckeri AB, 1998.
- Olsson, L., Gendering UN Peacekeeping, Mainstreaming a Gender Perspective in Multidimensional Peacekeeping Operations, Uppsala Universitet, Department of Peace and Conflict Research. Uppsala: Repro-C, Economicum, 1999.
- Ryan, S., The United Nations and the International Politics. New York: St. Martins Press Inc., 2000.
- Williams, M. C., Civil-Military Relations and Peacekeeping. Adelphi Paper 321. The International Institute for Strategic Studies. New York: Oxford University Press Inc., 1998.
- Örn, T., Sverige i Europarådet 1949-1999. En jubileumsskrift. Regeringskansliet, UD. Stockholm: Graphium Norstedts Tryckeri, 1999.

Statens offentliga utredningar, Departementsserier:

- Att förebygga väpnade konflikter – ett svenskt handlingsprogram. Ds 1999:24.
- Internationell konflikthantering – att förbereda sig tillsammans. Betänkande av Utredningen om samordning av civil och militär utbildning inför internationella insatser. SOU 1999:29.
- Kommittéhandboken. Ds 2000:1.
- Konfliktförebyggande verksamhet. En studie. Ds 1997:18.
- Polis i fredens tjänst. Betänkande av Utredningen om civilpoliser i internationell tjänst. SOU 1997:104.
- Räddningstjänsten i Sverige – Rädda och skydda. Slutbetänkande av Räddningsverksutredningen. SOU 1998:59.
- Svenska insatser för internationell katastrof- och flyktinghjälp. Kartläggning, analys och förslag. Betänkande av Utredningen om civila insatser för katastrof- och flyktinghjälp. SOU 1995:72.
- Sveriges deltagande i internationella fredsfrämjande insatser. Ds 1995:24.
- Utlandsstyrkan. Betänkande av Utredningen om utlandsstyrkan. SOU 98:30.
- Utvecklingssamarbete på rättsområdet. Slutbetänkande av Kommittén för utvecklingssamarbete på rättsområdet. SOU 1999:32.

Regeringens propositioner, skrivelser och betänkanden, utskottsbetänkanden m.m.

- Det nya försvaret. Regeringens proposition 1999/2000:30.
- Konventionen om skydd av personal i FN-insatser och därtill anknuten personal. Regeringens proposition 1995/96:132.
- Lag om utlandsstyrkan inom Försvarmakten. Försvarmaktens betänkande 1998/99:FöU8.
- Redogörelse för verksamheten inom Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) under år 1999. Regeringens skrivelse 1999/2000:69.
- Redogörelse för verksamheten inom Europarådets ministerkommitté under år 1999. Regeringens skrivelse 1999/2000:70.
- Svensk syn på den fredsfrämjande verksamheten - några huvudlinjer. Beredningsgruppen för fredsfrämjande insatser (BFF). Gemensam promemoria från Utrikes- och Förvarsdepartementen, maj 2000.
- Svenskt deltagande i fredsstyrka i Kosovo. Sammansatta utrikes- och försvarsutskottets betänkande 1998/99:UföU2.

Sverige i Förenta nationerna. Regeringens skrivelse 1999/2000:130.
Sveriges säkerhetspolitik. Sammansatta utrikes- och försvarsutskottets
betänkande 1988/99:UföU1.
Årsboken om EU. Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen
under 1999. Regeringens skrivelse 1999/2000:60.

Rapporter och dylikt

- Almén, A., Eriksson, P., Lindgren, F., Militära och civila uppgifter vid internationella insatser. Problem och möjligheter vid samverkan och koordinering. Användarrapport, Försvarets forskningsanstalt (FOA), 1996.
- Comprehensive Review of the Whole Question of Peacekeeping Operations in all their Aspects. Report of the special Committée on Peacekeeping Operations. United Nations General Assembly, March 2000.
- Eriksson P., Civil-militär samverkan i fredsfrämjande operationer – en omöjlig nödvändighet? En analys av samverkansproblemens orsaker. Vetenskaplig rapport, Försvarets forskningsanstalt (FOA), 1998.
- Eriksson, P., Civil-militär samverkan på taktisk nivå i fredsfrämjande operationer. Motiv, metoder och förutsättningar. Användarrapport, Försvarets forskningsanstalt (FOA), 1998.
- Europeisk säkerhets- och försvarspolitik (ESDP) – Vägen till Feira. Ministerrådspromemoria, Utrikesdepartementet, maj 2000.
- Government-NGO Relations in Preventing Violence, Transforming Conflict and Building Peace. Report from a Conference in Mariefred, Sweden, September 4–6, 1997. Peace Team Forum. Stockholm: Regeringskansliets Offsetcentral, 1998.
- Johansson, P., Konfliktmönster i MENA-regionen 1980-97. MENA-projektet, Delstudie 2. Regeringskansliet, UD. Stockholm: Norstedts Tryckeri AB, 1999.
- Plesch, D., Seymour, J. m.fl., A Conflict Prevention Service of the European Union. Research Report 2000.2. British American Security Information Council. BASIC 2000.
- Promemoria om valobservationer. Utrikesdepartementet. 2000.
- SWEDEHUM – Swedish Resource Bank for Democracy and Human Rights. Slutrapport från SWEDEHUM-projektet, Sida. Stockholm, 1999.
- Översyn av RIU:s verksamhet. Konsultrapport till Sida. Stockholm, 1999.

Faktaskrifter och liknande

- Europarådet. Organisationer i fickformat. Utrikespolitiska Institutet. Stockholm: TryckOffset AB, 1998.
- EU. Organisationer i fickformat. Utrikespolitiska Institutet. Stockholm: TryckOffset AB, 1999.
- FN. Organisationer i fickformat. Utrikespolitiska Institutet. Stockholm: TryckOffset AB, 1999.
- Granholm, N., Från sidouppgift till huvuduppgift. Svenska internationella insatser. Försvaret och de internationella insatsernas ökade betydelse. Folk och Försvars skriftserie Försvaret i nutid. Karlskrona: Abrahamsons tryckeri AB, 1996.
- Wängborg, M., Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) 20 år. Världspolitikens dagsfrågor (1995:7). Utrikespolitiska Institutet. Kalmar: Kalmar Sund Tryck, 1995.
- OSSE. Organisationer i fickformat. Utrikespolitiska Institutet. Stockholm: TryckOffset AB, 1996.
- Nato/Västeuropeiska unionen. Organisationer i fickformat. Utrikespolitiska Institutet. Stockholm: TryckOffset AB, 1997.

Övrigt material

- Förfrågningsunderlag från Försvarmakten, Rikspolisstyrelsen, Statens räddningsverk, Sida, Svenska Röda korset och Forum Syd. Underlag insamlat till Rekryteringsutredningen, 2000.
- Statsliggaren för år 1999. Utgiftsområde 5 Utrikesförvaltningen och internationell samverkan, Utgiftsområde 6 Totalförsvaret och Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd. Stockholm: Elanders Gotab, 1999.
- Sveriges grundlagar och riksdagsordningen. Sveriges Riksdag. Stockholm: Elanders Gotab, 1999.