

En svensk veteranpolitik, del 2

*Ansvar för personalen före, under och efter
internationella militära insatser*

Slutbetänkande från Veteransoldatutredningen

Stockholm 2008



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2008:91

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

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Sonia Redondo,
Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2008

ISBN 978-91-38-23070-1
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Försvarsdepartementet

Regeringen beslutade den 14 juni 2007 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utforma förslag till en svensk veteranpolitik, dvs. ansvaret för personalen före, under och efter internationella militära insatser (dir. 2007:83).

Chefen för Försvarsdepartementet förordnade samma dag, den 14 juni 2007, riksdagsledamoten Allan Widman som särskild utredare. Som sakkunnig förordnades fr.o.m. den 3 juli 2007 ämnesrådet Johan Appelberg. Som experter förordnades fr.o.m. samma dag kanslirådet Cecilia Skjöldebrand, kanslirådet Eva Stina Lönngren, överstelöjtnanten (sedermera översten) Peter Öberg och fil.kand. Maria Jonsson Assander.

Den 3 juli 2007 förordnades herr Jens G. Pettersson att vara biträdande sekreterare t.o.m. den 30 september 2007 och från den 1 oktober 2007 att vara expert. Folkrättsjuristen Fredrik A. Holst förordnades som sekreterare i utredningen fr.o.m. den 28 augusti 2007. Utredningen, som antagit namnet Veteransoldatutredningen (Fö 2007:03), överlämnade delbetänkandet En svensk veteranpolitik, del 1 (SOU 2007:77) i oktober 2007.

Den 6 december 2007 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till utredningen (dir. 2007:159). Samtidigt förlängdes utredningstiden. Den 1 april förordnades byråchefen Thomas Wallander som ytterligare sekreterare i utredningen.

Veteransoldatutredningen överlämnar slutbetänkandet En svensk veteranpolitik, del 2 (SOU 2008:91). Utredningens uppdrag är därmed slutfört.

Stockholm i oktober 2008

Allan Widman

/Fredrik A. Holst
Thomas Wallander

Innehåll

Diagram- och tabellförteckning.....	19
Förkortningar m.m.	21
Sammanfattning	23
Författningsförslag	29
1 Uppdraget och dess genomförande	49
1.1 Direktiven för utredningen	49
1.2 Utredningsarbetet.....	50
2 Generella utgångspunkter för arbetet m.m.	53
2.1 Utredningens direktiv.....	53
2.1.1 Allmänna utgångspunkter.....	53
2.1.2 En sammanhållen veteranpolitik.....	54
2.1.3 Olika delfrågor.....	54
2.2 Uppdragets två delar.....	56
2.2.1 Försvarsmaktens rapport 2007	58
2.2.2 Utredningens delbetänkande hösten 2007 – ett första steg.....	59
2.3 Utredningens tolkning av det fortsatta uppdraget	60
2.3.1 Begreppet ”fredsfrämjande internationella militära insatser”	60
2.3.2 Begreppet ”veteran”.....	61
2.4 Betänkandets disposition.....	64

3	Fredsfrämjande verksamhet m.m.....	67
3.1	Inledning.....	67
3.2	Bakgrund.....	68
3.3	Former av fredsfrämjande verksamhet	69
3.4	Aktörer i fredsfrämjande verksamhet	70
3.4.1	Förenta Nationerna (FN)	70
3.4.2	Europeiska unionen (EU)	72
3.4.3	Nato	74
3.4.4	Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (Osse)	75
3.4.5	Andra internationella krishanteringsoperationer.....	76
3.5	Några utvecklingslinjer	76
3.5.1	Allmänt	76
3.5.2	Svenskt deltagande i fredsfrämjande verksamhet.....	77
3.5.3	Den svenska nationella strategin för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet	78
3.6	Sammanfattning och slutsatser.....	80
4	Försvarmaktens internationella militära insatser	81
4.1	Inledning.....	81
4.2	Bakgrund.....	82
4.3	Försvarmaktens internationella uppgifter.....	83
4.4	Försvarmaktens internationella insatser.....	84
4.5	Försvarmaktens förband anmälda till internationella styrkeregister och i beredskap	85
4.6	Nordiska stridsgruppen (<i>Nordic Battle Group</i>)	86
4.7	Försvarmaktens utlandsstyrka	87
4.8	Internationella befattningar.....	87
4.9	Befattningar i Sverige för stöd till internationellt samarbete och samverkan	88

4.10	Försvarets internationella centrum.....	88
4.11	Utbildning.....	89
4.12	Internationella övningar	89
4.13	Sammanfattning och slutsatser	90
5	Andra myndigheter och organisationer med internationell verksamhet	93
5.1	Inledning.....	93
5.2	Bakgrund	94
5.2.1	Folke Bernadotteakademin	94
5.2.2	Polisen	95
5.2.3	Statens räddningsverk.....	98
5.3	Sammanfattning och slutsatser	99
6	Försvarsmaktens åtgärder i det korta perspektivet	101
6.1	Bakgrund – utredningens tidigare förslag till åtgärder i kort perspektiv	101
6.2	Reaktioner på utredningens förslag på åtgärder i kort perspektiv	103
6.3	Regeringens uppdrag till Försvarsmakten	105
6.4	Försvarsmaktens åtgärder.....	105
6.4.1	Försäkringsvillkor; information om försäkringar	105
6.4.2	Materiel; materiella brister med påverkan på främst medicinskt omhändertagande	106
6.4.3	Psykolog i förbandet NBG	107
6.4.4	Behov av svensk veteransoldatstatistik	107
6.4.5	Försvarsmaktens åtgärder i övrigt med anledning av sin rapport från våren 2007.....	108
6.5	Utredningens överväganden och förslag avseende Försvarsmaktens åtgärder.....	110
7	Några internationella erfarenheter	113
7.1	Bakgrund	113

7.2	Redovisning från olika länder jämte kortfattade analyser om bedömd relevans för svenska förhållanden	114
7.2.1	Hur rekryteras soldater till väpnade insatser utanför den egna statens territorium?	114
7.2.2	Soldaters tjänstgöringsplikt också utanför den egna statens territorium.....	117
7.2.3	Hur länge är soldater insatta i stridsaktiviteter utan återhämtning utanför operationsområdet?	119
7.2.4	Hur ofta återkommande sätts soldater in i väpnade insatser; insatsfrekvens (individuellt ”Op-tempo”)?	120
7.2.5	Något om hur i strid fysiskt skadade soldater omhändertas akut?	123
7.2.6	Hur omhändertas akut i strid psykiskt skadade soldater?.....	124
7.2.7	Program och resurser för rehabilitering av skadade soldater i olika länder.....	127
7.2.8	Hur påverkar tjänstgöring utomlands karriären för officerare?	130
7.2.9	Hur ser ersättnings- och trygghetssystem ut för soldater som skadats i utlandstjänst?	131
7.2.10	Finns det i övrigt något förhållande värt att notera när det gäller omhändertagande av soldater före, under och efter insats?.....	133
8	Rekrytering, insatsfrekvens m.m.....	137
8.1	Inledning.....	137
8.2	Rekrytering till internationella militära insatser.....	139
8.2.1	Bakgrund	139
8.2.2	Nuvarande rekryteringsprocess	139
8.2.3	Rekrytering till internationella militära insatser – en problembild	141
8.2.4	Forskning m.m.....	145
8.3	Utredningens överväganden och förslag avseende rekrytering	146
8.4	Insatsfrekvens.....	151
8.4.1	Inledning.....	151
8.4.2	Bakgrund	152

8.4.3	Insatsfrekvens – en problembild.....	152
8.4.4	Nuvarande insatsfrekvens	152
8.4.5	Försvarmaktens förslag till framtida insatsfrekvens.....	154
8.4.6	Forskning m.m.....	155
8.5	Utredningens överväganden och förslag avseende insatsfrekvens.....	155
9	Arbetsmiljö, risker m.m.....	159
9.1	Inledning.....	159
9.2	Nuvarande regler om arbetsmiljön m.m.....	160
9.2.1	Grundläggande bestämmelser	160
9.2.2	Arbetsmiljölagens tillämpning i insatsområdet m.m.....	163
9.3	Försvarmaktens arbetsmiljö- och säkerhetsarbete	164
9.3.1	Allmänt.....	164
9.3.2	Arbetsmiljö- och säkerhetsarbetet inom utlandsstyrkan.....	166
9.4	Risker i internationella militära insatser m.m.	166
9.4.1	Inledning	166
9.4.2	Bakgrund	167
9.4.3	Risk för fysisk ohälsa.....	168
9.4.4	Risk för psykisk ohälsa.....	168
9.4.5	Sambandet mellan tjänstgöring i internationella insatser och psykisk ohälsa	169
9.4.6	Forskning m.m.....	172
9.4.7	Arbetssskador i utlandsstyrkan.....	174
9.5	Utredningar m.m.	180
9.6	Sammanfattning och slutsatser	181
10	Medicinskt omhändertagande m.m.....	185
10.1	Inledning.....	185
10.2	Bakgrund	186
10.3	Nuvarande ordning för medicinskt omhändertagande m.m.	187

10.3.1	Försvarsmaktens organisation och uppgifter vid medicinsk omhändertagande m.m.	187
10.4	Omhändertagande i insatsområdet	189
10.4.1	Allmänt	189
10.5	Större olycka eller annan allvarlig händelse	194
10.5.1	Allmänt	194
10.5.2	Övriga myndigheters ansvar.....	195
10.5.3	Lag om katastrofmedicin som en del av svenska insatser utomlands	200
10.6	Omhändertagande i Sverige av en skadad soldat.....	202
10.6.1	Inledning.....	202
10.6.2	Den allmänna hälso- och sjukvården	202
10.6.3	Medicinskt omhändertagande genom Försvarsmakten.....	202
10.7	Sammanfattning och slutsatser.....	203
11	Försvarsmaktens särskilda uppföljningsansvar m.m.	207
11.1	Inledning.....	207
11.2	Bakgrund.....	208
11.3	Gällande bestämmelser, m.m.	209
11.3.1	Arbetsskadeförsäkring.....	209
11.3.2	Sjuk- och aktivitetsersättning m.m.	211
11.3.3	Övriga ekonomiska förmåner vid sjukdom eller skada m.m.	213
11.3.4	Ersättning enligt statens riskgaranti vid arbetsskada	214
11.4	Rehabiliteringsansvaret m.m.....	214
11.4.1	Försäkringskassans ansvar för rehabilitering m.m....	214
11.4.2	Arbetsgivarens ansvar för rehabilitering m.m.	215
11.4.3	Rehabiliteringsansvaret enligt arbetsrätten	218
11.5	Övriga rehabiliteringsansvariga aktörer	219
11.5.1	Hälso- och sjukvården	219
11.5.2	Kommunerna.....	220
11.5.3	Den enskildes ansvar för sin egen rehabilitering.....	220
11.5.4	En ny rehabiliteringskedja med fasta hållpunkter.....	221

11.5.5 Ersättning under rehabilitering.....	222
11.6 Försvarsmaktens subsidiära rehabiliteringsansvar	223
11.6.1 Allmänt.....	223
11.6.2 Social rehabilitering	224
11.6.3 Arbetslivsinriktad rehabilitering.....	224
11.6.4 Försvarsmaktens ekonomiska stöd vid rehabilitering.....	226
11.6.5 Begränsning av rehabiliteringsansvaret i tiden.....	228
11.6.6 Försvarsmaktens samverkan med andra myndigheter	229
11.6.7 Försvarsmaktens rehabiliteringsansvar är subsidiärt	229
11.6.8 Försvarsmaktens ekonomiska stöd till anhöriga	230
11.6.9 Försvarsmaktens organisation för rehabilitering m.m.....	230
11.6.10 Försvarsmaktens uppföljnings- och rehabiliteringsverksamhet	231
11.6.11 Utvecklingen av rehabiliteringsfall m.m.	232
11.6.12 Redovisade ärenden avseende ”rehabilitering” 2006	233
11.7 Överväganden	234
11.7.1 Arbetsskadeförsäkringen m.m.....	234
11.7.2 Frågan om det framtida rehabiliteringsansvaret	235
11.7.3 Bör det subsidiära rehabiliteringsansvaret kvarstå?.....	237
11.7.4 Särskilt uppföljningsansvar	239
11.7.5 Personlig kontakt	240
11.7.6 Stödåtgärder	241
12 Stöd till anhöriga m.m.	245
12.1 Inledning.....	245
12.2 Bakgrund	246
12.2.1 Allmänt.....	246
12.2.2 Försvarsmaktens ekonomiska stöd till anhöriga enligt lagen om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten m.m.	246
12.2.3 Övrigt stöd till anhöriga.....	247

12.2.4 Stöd till anhöriga vid allvarlig sjukdom eller skada m.m.	249
12.2.5 Soldathemsförbundets stöd till anhöriga.....	250
12.2.6 Barntillägg.....	251
12.3 Stödet till den anhörige – en problembild	251
12.3.1 Allmänt	251
12.3.2 Forskning m.m.	252
12.4 Utredningens överväganden	261
12.4.1 Allmänna utgångspunkter	261
12.4.2 Behovet av anhörig- eller familjepolicy	262
12.4.3 Information till anhöriga	263
12.4.4 Särskilt om informationen till barn.....	264
12.4.5 Kommunikation mellan soldaten och dennes anhöriga under insats	264
12.4.6 Praktiskt stöd till anhöriga	266
12.4.7 Psykosocialt stöd till anhöriga	267
12.4.8 Kontaktpersoner, mentorskap, nätverk m.m.	268
12.5 Utredningens förslag.....	269
13 Stöd vid kritik m.m.	271
13.1 Inledning.....	271
13.2 Utgångspunkter.....	272
13.3 Problembild	273
13.4 Utredningens delbetänkande m.m.	275
13.5 Utredningens överväganden	276
13.6 Utredningens förslag.....	279
14 Statens erkännande	281
14.1 Bakgrund.....	281
14.2 Delbetänkandet, remissvar m.m.	282
14.2.1 Allmänt	282
14.2.2 Försvarsmakten	283
14.2.3 Andra än Försvarsmakten	284
14.2.4 Övrigt	286

14.3	Utredningens överväganden och förslag för stärkande av statens erkännande.....	286
14.3.1	Försvarsmaktens medalj för personal som skadats genom stridshandlingar	286
14.3.2	Regeringens belöningsmedalj för särskilt berömvärda internationella insatser.....	287
14.3.3	En utvecklad statsceremoni.....	288
14.3.4	En årlig officiell veteranceremoni.....	288
14.3.5	Ett minnesmonument.....	290
15	Insatsen – en merit för vem?	293
15.1	Inledning.....	293
15.2	Remissvar m.m.	295
15.3	Hur ser man i Danmark och Norge på meritvärdet efter internationell tjänst?	295
15.4	Utredningens överväganden kring en ökad meritvärdering.....	296
15.4.1	Inledning	296
15.4.2	Formellt respektive informellt meritvärde.....	297
15.4.3	Samordning mellan myndigheter.....	301
15.4.4	Sammanfattning och slutsatser	301
15.5	Utredningens förslag	303
16	Organisationers roll m.m.	305
16.1	Inledning.....	305
16.2	Bakgrund	306
16.2.1	Fredsbaskrarna.....	306
16.2.2	Andra organisationer.....	307
16.3	Problembild.....	307
16.4	Utredningens överväganden.....	308
16.4.1	Behovet av Fredsbaskrarna och andra organisationer	308
16.4.2	Utredningens syn på organisationernas verksamhet	309

16.4.3 Hur ska Fredsbaskrarna och andra organisationer stödjas från Försvarsmakten?	310
16.5 Utredningens förslag	311
17 NBG – Veteranpolitiska erfarenheter	313
17.1 Inledning	313
17.2 Bakgrund	313
17.3 Frågeställningar och problem	314
17.3.1 Rekryteringsperioden	314
17.3.2 Utbildningsperioden	315
17.3.3 Beredskapsperioden	316
17.3.4 Övrigt	317
17.4 Utredningens överväganden	317
17.4.1 Allmänt	317
17.4.2 Rekryteringsperioden	317
17.4.3 Utbildningsperioden	318
17.4.4 Beredskapsperioden	318
17.5 Slutsatser	319
18 En svensk veteranadministration	321
18.1 Inledning	321
18.2 Var behandlas veteransoldatfrågorna i dag?	322
18.3 Remissvar	323
18.4 Erfarenheter från veteranadministrationen i Norge	324
18.5 Bristen på svensk veteranadministration – en problembild	325
18.6 Utredningens överväganden och förslag	326
18.6.1 En framtida veteranadministrativ enhet	326
18.6.2 Försvarsmaktens serviceskyldighet i ärenden m.m.	329
19 Den framtida veteranpolitiken	331

19.1	Inledning.....	331
19.2	Utgångspunkter för en utvecklad veteranpolitik.....	332
19.3	Den framtida veteranpolitiken	334
19.3.1	Allmänt.....	334
19.3.2	Rekrytering	335
19.3.3	Skyldighet att delta	335
19.3.4	Insatsfrekvens	336
19.3.5	Stöd vid kritik	336
19.3.6	Förstärkt uppföljningsansvar.....	336
19.3.7	Förstärkt stöd till tidigare tjänstgörande	336
19.3.8	Utökat stöd till anhöriga.....	336
19.3.9	Erkännande	337
19.3.10	Ökat meritvärde.....	337
19.3.11	En veteranadministration införs	337
19.3.12	En ny lagstiftning föreslås; begreppet utlandsstyrkan avvecklas	338
20	Förslaget till lag (0000:00) med bestämmelser för Försvarmaktens personal vid internationella militära insatser	339
20.1	Inledning.....	340
20.2	Bakgrund	340
20.3	Behovet av en ny lag med bestämmelser för Försvarmaktens personal i internationella militära insatser	340
20.3.1	Utgångspunkter	340
20.3.2	Den nya lagens tillämpningsområde.....	341
20.3.3	Anställningsform, arbetstid, semester m.m.	344
20.3.4	Arbetsmiljö	346
20.3.5	Särskilt uppföljningsansvar	346
20.3.6	Stödåtgärder	347
20.3.7	Arbetsskada.....	348
20.3.8	Stöd till anhöriga.....	349
20.3.9	Ersättning till anhöriga.....	350
20.3.10	Ikraftträdande m.m.....	350
21	Författningskommentar	353

21.1 Förslag till lag (0000:00) med bestämmelser för Försvarsmaktens personal i internationella militära insatser	354
21.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2003:169) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands.....	372
21.3 Förslag till lag om ändring i brottsbalken (1962:700).....	372
21.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m.....	372
21.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:2076) om skydd för anställning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret m.m.	372
21.6 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)	373
21.7 Förslag till lag om ändring i arbetsmiljölagen (1977:1160)	373
22 Kostnads- och konsekvensanalys	375
22.1 Inledning.....	375
22.2 Ekonomiska konsekvenser	375
22.3 Konsekvenser i övrigt.....	377
Bilaga 1 Kommittédirektiv.....	379
Bilaga 2 Tilläggsdirektivdirektiv	389
Bilaga 3 Lag (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten	391
Bilaga 4 Förordning (1999:569) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten	395
Bilaga 5 Rapport om psykisk ohälsa i internationella militära insatser	401

Bilaga 6 Förteckning omkomna i utlandsstyrkan 1956– 2007	429
Bilaga 7 Bestämmelser för Försvarsmaktens förtjänstmedalj.	431
Bilaga 8 Referenser	433

Diagram- och tabellförteckning

Tabell 7.1	Insatsfrekvens (Op-tempo) – sammanställning över några internationella jämförelser
Tabell 8.1	Insatsfrekvens i utlandsstyrkan under perioden 1991- mars 2008
Diagram 9.1	Anmällda arbetsskador avseende arbetsolycksfall i utlandsstyrkan under 2002-2007 (indelade i grupper efter födelseår)
Diagram 9.2	Anmällda arbetsskador avseende arbetsjukdom i utlandsstyrkan under 2002-2007 (indelade i grupper efter födelseår)
Diagram 9.3	Anmällda arbetsskador per 1 000 anställda i utlandsstyrkan 2005-2007
Diagram 9.4	Arbetsolycka och händelse med och utan frånvaro per 1 000 anställda i utlandsstyrkan 2007
Diagram 9.5	Arbetssjukdom och orsaker i utlandsstyrkan 2007
Diagram 9.6	Omkomna i utlandsstyrkan 1956-2007

Förkortningar m.m.

AFL	Lag (1962:381) om allmän försäkring
AML	Arbetsmiljölagen (1977:1160)
Försvarsmakts- anställd	Avser person med ordinarie anställning i Försvarsmakten dvs. tillsvidareanställd civil och militär personal. Motsatsvis avses inte sådan personal som inte har sin ordinarie anställning i Försvarsmakten såsom reserv-officerare, hemvärns- och frivilligpersonal.
LAF	Lag (1976:380) om arbetsskadeförsäkring
LSP	Lag (1977:265) om statligt personskadeskydd
LuF	Lag (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten
HSL	Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)
NBG	<i>Nordic Battle Group</i> , den nordiska stridsgruppen. Stridsgruppen inom den Europeiska unionen utgör ett snabbinsatsinstrument vid genomförande av militära krishanteringssituationer. Sverige var ansvarigt (ramnation) för den nordiska stridsgrupp som stod i beredskap under det första halvåret 2008. I NBG ingick förutom svenska enheter, enheter från Estland, Finland, Irland och Norge.
Soldat	Sammanhållande begrepp för militär (uniformerad) personal oavsett grad/nivå m.m. Marin personal till sjöss (ur Flottan) benämns sjömän. Begreppet soldat avser således den övergripande professionen oavsett om individen t.ex. i internationell militär insats är

yrkes- reserv-, förtidsavgången officer, menig eller har en viss specialistbefattning med civil bakgrund som t.ex. läkare, truckförare eller analytiker. Samtlig uniformerad personal anställd för den militära uppgiften är soldater eller sjömän.

Veteransoldat

Av utredningen använd benämning på individ som tjänstgjort utomlands i Försvarmaktens utlandsstyrka. (Veteran av latinets *vetus*, "mångårig", "gammal" alternativt "individ med långvarig erfarenhet av ett verksamhetsområde.")

Värnpliktig
[soldat]

Person som fullgör sin militära grundutbildning, "GU", och även därefter lyder under plikt.

Sammanfattning

Veteransoldatutredningen har haft som uppdrag att utforma förslag till hur en samlad och trovärdig svensk veteranpolitik, dvs. hur ansvaret för personalen före, under och efter internationella militära insatser, bör vara utformad.

Den framtida veteranpolitiken

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

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

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

I arbetet med att forma den framtida veteranpolitiken har vissa särskilda behov kunnat identifieras .

Före insats är behovet av *information* stort både för soldaten och dennes anhöriga, inte minst bland dem som åker ut för första gången. Soldaten och dennes anhöriga vill veta vad insatsen kan komma att innebära, vilka risker och påfrestningar som kan uppstå, vilken ekonomisk och medicinsk trygghet som kan påräknas, m.m.

Soldaten har behov av att kunna ha *kontakt* med anhöriga också under själva insatsen utomlands. Att under långa perioder inte kunna träffas sätter relationer på prov. Vetskapen om att man snabbt kan sätta sig i kontakt med varandra om något inträffar, hemma eller i insatsområdet, betyder mycket för att dämpa oron, både hos soldaten och dennes anhöriga.

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

Kedjan av information, kontakt och uppföljning utgör en utgångspunkt vid bedömningen av vilka åtgärder i omhändertagandet som ska prioriteras före, under och efter insatsen.

Den framtida veteranpolitikens olika delar

Utredningen har uppfattat uppdraget som mer än att bara göra en generell översyn av nuvarande ordning. Det innefattar också att föreslå hur förändringar ska fogas samman för att spegla det krav på helhet och kontinuitet som regeringen efterfrågar.

Utredningen har kunnat konstatera att utvecklingen bara under de senaste decennierna har förändrat karaktären på de internationella militära insatserna. Sverige och Försvarsmakten är i dag engagerade i andra insatsområden och i andra typer av insatser. Det handlar även om nya rättsliga ramverk, andra huvudmän för insatserna, mer dynamiska konfliktmiljöer och mindre förutsägbara risker.

Även Försvarsmakten ändrar kontinuerligt sin organisation. Med detta ändras också myndighetens interna ansvarsförhållanden och de funktioner som har att planera för, besluta om och genomföra omhändertagandet av veteransoldater och deras anhöriga. Det-

samma gäller för de övriga myndigheter som deltar i omhändertagandet och de regelverk som styr deras verksamhet. Inte heller de ideella organisationer, som företräder och stödjer veteransoldater och anhöriga, förblir oförändrade. Nya organisationer och nätverk dyker upp, andra ändrar innehållet i sin verksamhet.

Kunskaperna om veteransoldaters situation och reaktioner blir hela tiden större. Jämfört med andra forskningsområden är detta dock tämligen nytt och utvecklingen går därför mycket snabbt. Utredningens slutsats är att ett framgångsrikt omhändertagande beror av att detta anpassas till en ständigt pågående utveckling.

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

Den framtida veteranpolitiken föreslås omfatta en rad olika åtgärder i syfte att stärka omhändertagandet av våra soldater före, under och efter insats.

Förbättrad rekrytering

Försvarsmaktens rekrytering måste förbättras. Det måste bli ett större inslag av personliga kontakter med de kvinnor och män som söker till internationella insatser. Forskningen till stöd för myndighetens rekrytering måste stärkas och en större framförhållning när det gäller rekryteringen av bland annat viktiga specialister måste öka.

Skyldighet att delta

Samtliga kategorier av anställda i Försvarsmakten ska i framtiden ha skyldighet att delta i den fredsfrämjande verksamheten. Sådan författningsgrundad skyldighet finns i dag för relativt nyanställda

officerare, men inte för de äldre, för reservofficerarna eller myndighetens civilanställda. Bättre information om utlandstjänsten mot det övriga samhället ska också locka fler sökanden utifrån. Bara genom att fler människor engageras för tjänstgöring kan bördan fördelas jämnare. Då undviks också att enskilda individer överbelastas genom många och alltför frekventa insatser.

Insatsfrekvens

För att minska risken för att personalen drabbas av ohälsa och minska den sociala belastningen bör en policy som anger den enskildes insatsfrekvens införas. Målet är att anställda i Försvarsmakten ska göra en insats vart tredje år. För soldater och officerare med placering i insatsförbanden kan en högre insatsfrekvens dock accepteras.

Stöd vid kritik

Komplexiteten i de regler som kringgärdar den fredsfrämjande verksamheten måste få större uppmärksamhet på politisk nivå. Försvarsmakten måste bli mer öppen och bättre informera om den internationella verksamheten. Bättre utbildning i internationell rätt och mänskliga rättigheter ska öka kunskap och kompetens hos personalen och minska riskerna för kritik mot insatsernas genomförande.

Förstärkt uppföljningsansvar

Försvarsmaktens uppföljande verksamhet måste förstärkas. Denna ska bedrivas mer aktivt än tidigare och innefatta en personlig kontakt med soldaten efter tjänstgöringen, om detta inte är uppenbart obehövligt eller omöjligt att genomföra.

Förstärkt stöd till tidigare tjänstgörande

Försvarsmaktens ansvar att utreda och koordinera stödåtgärder måste förtydligas. Stödet till soldater som skadats till följd av tjänstgöring ska inte längre begränsas i tid. Istället ska stödåtgär-

derna pågå så länge behovet består och åtgärderna framstår som skäligen. Även skador som inte är så allvarliga att de påverkar den enskildes förvärvsförmåga ska Försvarsmakten ta ett ansvar för, t.ex. när någon drabbas av psykiska besvär på grund av tjänstgöringen.

Utökat stöd till anhöriga

De anhöriga är också delaktiga i den internationella insatsen. Anhöriga kan behöva stöd och hjälp med anledning av att den närstående soldaten befinner sig i ett insatsområde långt borta. Det ska därför finnas kontaktpersoner inom myndigheten som ska stödja och vägleda en anhörig i olika frågor med anknytning till tjänstgöringen. Stöd och hjälp ska inte bara kunna påräknas när den anhörige soldaten skadas eller förolyckas utan även i vissa andra situationer.

Kontakten mellan soldaten i fält och dennes anhöriga utvecklas i takt med att ny teknik blir tillgänglig. Särskilda informations-satsningar behövs för barnen.

Försvarsmakten ska utveckla och sammanställa en familjepolicy angående stöd och vägledning för anhörig.

Enkilda organisationer som arbetar med stöd till anhöriga ska kunna få ekonomisk ersättning för sitt arbete.

Ökat erkännande

Nya medaljer föreslås införas. Dessa ska utdelas såväl av Försvarsmakten som regeringen. Ett gemensamt monument till minne av svenska veteransoldater bör uppföras. Den 17 september föreslås bli ny årlig minnesdag, gemensam för alla svenska veteransoldater.

Ökat meritvärde

Deltagande i det internationella fredsfrämjande arbetet ska vara en förutsättning för viss befordran och ett krav för att inneha höga befattningar inom Försvarsmakten. Försvarsmakten ska arbeta för att erfarenheterna från det fredsfrämjande arbetet värderas högre, bland annat vid tillsättning av offentliga tjänster. Soldater utan

ordinarie anställning i Försvarsmakten ska erbjudas praktiska möjligheter till civil utbildning under insatsen.

Veteranorganisationerna

Veteranorganisationerna har en särskild betydelse för omhändertagandet av soldaterna. För den enskilde är det ofta lättare att vända sig till en sådan organisation. Veteranorganisationerna spelar också en viktig roll när det gäller att identifiera personal som mår dåligt efter insats. För det arbete som veteranorganisationerna utför ska Försvarsmakten ge långsiktigt stöd.

En veteranadministration införs

Inom Försvarsmaktens högkvarter inrättas en veteranadministrativ enhet med uppgift att vägleda veteransoldater och deras anhöriga. Enheten tar inte del i det praktiska omhändertagandet, men har en viktig roll i att följa upp och utvärdera det samlade stödet. Enheten fungerar som kontaktpunkt för veteran- och anhängigorganisationer samt andra myndigheter och organisationer av betydelse för omhändertagandet. Den veteranadministrativa enheten ska också ge myndighetsledningen råd i veteranpolitiska frågor.

En ny mer ändamålsenlig lagstiftning föreslås

Sammanfattningsvis lämnar utredningen ett stort antal förslag vad avser omhändertagandet av veteransoldater och deras anhöriga före, under och efter insats. Andra förslag, av mer indirekt betydelse för veteransoldaterna, tar sikte på Försvarsmaktens struktur och arbetssätt. Genom den nya lagen avskaffas utlandsstyrkan som ett särskilt begrepp. Förutom att den nya lagen inkluderar personal i insatsområden som i dag saknar särskilt skydd, understryker den att Försvarsmakten är en myndighet och att insatser internationellt är en naturlig del av den samlade försvarsverksamheten.

Författningsförslag

1 Förslag till lag (0000:00) med bestämmelser för Försvarmaktens personal vid internationella militära insatser

Härigenom föreskrivs följande

Lagens tillämpningsområde

1 § Denna lag ska tillämpas på anställda i Försvarmakten vid tjänstgöring i en internationell militär insats. Lagen ska dock inte tillämpas på den som är lokalt anställd av Försvarmakten i insatsområdet.

Med internationell militär insats enligt denna lag avses verksamhet som Försvarmakten bedriver i ett insatsområde utomlands i syfte att

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

Anställning

2 § Den som ska tjänstgöra i en internationell militär insats och inte har en anställning i Försvarmakten ska anställas särskilt för tjänstgöring i en sådan insats.

3 § En anställning enligt 2 § ska vara tidsbegränsad och avse tiden för både utbildning och tjänstgöring. Anställningen får dock tidsbegränsas till att avse endast utbildningstiden eller tjänstgöringstiden.

Anställningen får sägas upp före anställningstidens utgång med en uppsägningstid av tre månader för både arbetsgivare och arbetstagare. Arbetsgivaren får dock bevilja den anställde kortare uppsägningstid. Om den anställde genomgått utbildning för tjänstgöring utan att få godkända vitsord eller om det föreligger andra särskilda skäl, får arbetsgivaren säga upp anställningen med en uppsägningstid av en månad.

För den som anställs enligt första stycket ska bestämmelserna i 15–17 §§ lagen (1982:80) om anställningsskydd inte gälla.

4 § För den som är anställd i Försvarmakten och tjänstgör i en internationell militär insats ska följande bestämmelser inte gälla:

1. arbetstidslagen (1982:673), och
2. 12 § semesterlagen (1977:480)

Arbetsmiljö

5 § För den som tjänstgör i en internationell militär insats ska följande bestämmelser i arbetsmiljölagen (1977:1160) gälla i insatsområdet, om inte tjänstgöringsförhållandena hindrar detta:

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

Särskilt uppföljningsansvar

6 § Försvarmakten ska följa upp och utreda om den som tjänstgjort i en internationell militär insats drabbats av skada eller sjukdom till följd av tjänstgöringen i insatsområdet.

Uppföljningen och utredningen ska ha den form och den omfattning som motiveras av förhållandena under tjänstgöringen i insatsområdet. Åtgärderna ska innefatta personlig kontakt, om detta inte kan anses uppenbart obehövligt eller är omöjligt att genomföra.

Försvarsmaktens ansvar enligt första–andra stycket kvarstår under fem år efter det att tjänstgöringen avslutats.

7 § Försvarsmakten ska lämna information och råd i olika frågor till den som tidigare tjänstgjort i en internationell militär insats även efter den tid som anges i 6 §.

Stödåtgärder

8 § Om någon drabbas av sjukdom eller skada under resa till eller från tjänstgöringen i insatsområdet eller under tjänstgöringen där ska Försvarsmakten i samråd med den skadade och andra berörda myndigheter utreda och vid behov lämna stöd till den skadade för att underlätta för denne att

1. återgå till tidigare livssituation,
2. återfå full arbetsförmåga, eller
3. försörja sig genom förvärsarbete.

9 § I fall som avses i 8 § ska Försvarsmakten ge ekonomiskt stöd till åtgärder som främjar den skadades återgång till tidigare livssituation och arbetslivet samt till anskaffande av hjälpmedel som den skadade behöver.

10 § Stöd enligt 8 och 9 §§ ska ges endast om det inte ska tillhandahållas av någon annan till följd av andra bestämmelser och i den utsträckning som det framstår som skäligt med hänsyn till sjukdomen eller skadan samt omständigheterna i övrigt.

11 § Vid fullgörandet av de uppgifter som avses i 8 och 9 §§ ska Försvarsmakten samarbeta med andra berörda myndigheter och organisationer.

12 § Försvarsmaktens ansvar enligt 8 och 9 §§ innebär ingen inskränkning i det ansvar som den skadades arbetsgivare har enligt 2 kap. och 3 kap. 2 a § arbetsmiljölagen (1977:1160) samt 22 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring.

Försvarsmaktens stödåtgärder enligt 8 och 9 §§ ska samordnas med en eventuell annan arbetsgivares åtgärder.

Arbetsskada

13 § Vid tjänstgöring i en internationell militär insats gäller lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring från det att den första färden till insatsområdet påbörjas till det att den sista färden från insatsområdet avslutas. Skada som inträffar under denna tid ska anses som arbetsskada, om övervägande skäl talar för det.

Skador som inträffar under semester eller motsvarande ledighet utom insatsområdet ska omfattas av lagens skydd endast om det finns särskilda skäl.

Vid prövning av om den som tjänstgör i en internationell militär insats drabbats av en arbetsskada ska bevisreglerna i 7 och 8 §§ lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd tillämpas för den tid som avses i första–andra stycket, om det är förmånligare för den enskilde än en tillämpning av motsvarande regler i lagen om arbetsskadeförsäkring.

14 § Vid tillämpning av lagen om arbetsskadeförsäkring utgör livränteunderlaget minst sju prisbasbelopp.

15 § Föreligger anledning anta att den som tjänstgjort i en internationell militär insats ådragit sig en arbetsskada enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring ska Försäkringskassan på ansökan av denne pröva frågan om arbetsskada.

Bestämmelserna i 8 kap. lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring angående ansökan, uppgiftsskyldighet, besvär m.m. gäller i tillämpliga delar i ärende enligt första stycket.

Bestämmelserna i 8 kap. 3 § andra stycket lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring gäller dock inte i dessa fall.

Stöd till anhöriga

16 § Försvarsmakten ska sörja för att en anhörig till den som tjänstgör i en internationell militär insats får det stöd och den rådgivning som är påkallat med anledning av tjänstgöringen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om omfattning och utformning av stöd och rådgivning enligt första stycket.

Ersättning till anhöriga

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

I fall som avses i första stycket eller när det i övrigt föreligger särskilda skäl, ska Försvarsmakten efter ansökan ge skäligt bidrag till kostnader för psykosocialt stöd till anhöriga som är i behov av det och om det framstår som skäligt med hänsyn till omständigheterna i övrigt.

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

Överklagande

18 § Beslut enligt 8, 9, 16 och 17 §§ får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

1. Denna lag träder i kraft den XX, då lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten upphör att gälla.

2. Bestämmelserna ska tillämpas även i fråga om tidigare anställda i utlandsstyrkan som skadats efter utgången av 1992.

3. Bestämmelserna i 16 § ska dock tillämpas från lagens ikraftträdande. Ersättning enligt 17 § andra stycket för kostnader som uppkommit av annan anledning än i samband med att en närstående förolyckats eller skadats så svårt att sjukhusvård krävs ska utges endast om kostnaderna uppkommit efter lagens ikraftträdande.

2 **Förslag till lag om ändring i lagen (2003:169) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands**

Härigenom föreskrivs att lagen (2003:169) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands ska ha följande lydelse:

Nuvarande lydelse

Regeringen får på begäran av Förenta nationerna eller enligt beslut som fattats av Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa ställa en väpnad styrka till förfogande för fredsbevarande verksamhet utomlands. Högst tretusen personer ur *Försvarsmaktens utlandsstyrka* får samtidigt tjänstgöra utomlands i väpnad tjänst.

Föreslagen lydelse

Regeringen får på begäran av Förenta nationerna eller enligt beslut som fattats av Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa ställa en väpnad styrka till förfogande för fredsbevarande verksamhet utomlands. Högst tretusen personer ur *Försvarsmakten* får samtidigt tjänstgöra utomlands i *internationella militära insatser*.

Denna lag träder i kraft

3 Förslag till lag om ändring i brottsbalken (1962:700)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 3 och 5 §§ brottsbalken (1962:700) ska ha följande lydelse:

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

3 §

För brott som begåtts utom riket döms även i annat fall än som avses i 2 § efter svensk lag och vid svensk domstol,

1. om brottet förövats på svenskt fartyg eller luftfartyg, eller om det begåtts i tjänsten av befälhavaren eller någon som tillhörde besättningen på sådant fartyg,

2. om brottet begåtts av någon som tillhör Försvarsmakten på ett område där en avdelning av Försvarsmakten befann sig eller om det begåtts av någon annan på ett sådant område och avdelningen befann sig där för annat ändamål än övning,

3. om brottet begåtts vid tjänstgöring utom riket av någon som är anställd i *utlandsstyrkan inom Försvarsmakten* eller som tillhör Polisens utlandsstyrka, 3. om brottet begåtts vid tjänstgöring utom riket av någon som är anställd i *Försvarsmakten och tjänstgör i en internationell militär insats* eller som tillhör Polisens utlandsstyrka,

3a. om brottet har begåtts i tjänsten utom riket av en polisman, tulltjänsteman eller tjänsteman vid Kustbevakningen, som utför gränsöverskridande arbetsuppgifter enligt en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt,

4. om brottet förövats mot Sverige, svensk kommun eller annan menighet eller svensk allmän inrättning,

5. om brottet begåtts inom område som ej tillhör någon stat och förövats mot svensk medborgare, svensk sammanslutning eller enskild inrättning eller mot utlänning med hemvist i Sverige,

6. om brottet är kapning, sjö- eller luftfartssabotage, flygplats-sabotage, penningförfalskning, försök till sådana brott, folkrättsbrott, olovlig befattningsmed kemiska vapen, olovlig befattningsmed minor, osann eller ovarsam utsaga inför en internationell domstol, terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott eller försök till sådant brott samt brott som avses i 5 § samma lag, eller

7. om det lindrigaste straff som i svensk lag är stadgat för brottet är fängelse i fyra år eller däröver.

5 §

Åtal för brott, som inom riket begåtts å utländskt fartyg eller luftfartyg av utlänning som var befälhavare eller tillhörde besättningen å fartyget eller eljest medföljde detsamma mot sådan utlänning eller mot utländskt intresse, må ej väckas utan att förordnande därom meddelas av regeringen eller den regeringen bemyndigat därtill.

Åtal för brott, som förövats utom riket, får väckas endast efter förordnande enligt första stycket. Åtal får dock väckas utan ett sådant förordnande, om brottet är osann eller ovarsam utsaga inför en internationell domstol eller om brottet begåtts

1. å svenskt fartyg eller luftfartyg eller i tjänsten av befälhavaren eller någon som tillhörde besättningen å sådant fartyg,

2. av någon som tillhör Försvarsmakten på ett område där en avdelning av Försvarsmakten befann sig,

3. vid tjänstgöring utom riket av någon som är anställd i *utlandsstyrkan inom Försvarsmakten* eller som tillhör Polisens utlandsstyrka,

3. vid tjänstgöring utom riket av någon som är anställd i *Försvarsmakten och tjänstgör i en internationell militär insats* eller som tillhör Polisens utlandsstyrka,

4. i tjänsten utom riket av en polisman, tulltjänsteman eller tjänsteman vid Kustbevakningen som utför gränsöverskridande arbetsuppgifter enligt en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt,

5. i Danmark, Finland, Island eller Norge eller på fartyg eller luftfartyg i reguljär trafik mellan orter belägna i Sverige eller någon av nämnda stater, eller

6. av svensk, dansk, finsk, isländsk eller norsk medborgare mot svenskt intresse.

Denna lag träder i kraft

4 **Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m.**

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. ska ha följande lydelse:

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Denna lag gäller för

1. totalförsvarspliktiga under den tid då de är skyldiga att fullgöra värnplikt eller civilplikt enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt,

2. dem som genomgår utbildning för att få militär anställning i Försvarsmakten,

3. hemvärnsmän under den tid då de är tjänstgöringsskyldiga,

4. dem som genom krigsfrivilligavtal eller annat avtal åtagit sig att tjänstgöra frivilligt i befattningar i Försvarsmaktens krigsorganisation, under den tid då de är tjänstgöringsskyldiga,

5. *dem* som tjänstgör utomlands i *utlandsstyrkan inom Försvarsmakten och tjänstgör Försvarsmakten.*

5. *den* som är anställd i utomlands i en internationell militär insats.

Denna lag träder i kraft

5 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:2076) om skydd för anställning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret m.m.

Härigenom föreskrivs att lagen (1994:2076) om skydd för anställning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret m.m. ska ha följande lydelse:

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Bestämmelserna i 9 kap. lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt skall gälla även med avseende på tjänstgöring som någon fullgör

1. åt det allmänna på grund av skyldighet i annan lag än lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt,

2. som reservofficer,

3. vid en krigsorganisation inom totalförsvaret på grund av frivilligt åtagande,

4. i Försvarsmakten för att tillgodose särskilda behov av personal för beredskapsändamål eller

5. i utlandsstyrkan i Försvarsmakten.

5. i Försvarsmakten i en internationell militär insats.

Denna lag träder i kraft

6 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 20 § inkomstskattelagen ska ha följande lydelse:

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap. 20 §

Ersättningar vid dödsfall eller invaliditet genom statens riskgarantier för totalförsvarspliktiga samt de som tjänstgör i Polisens utlandsstyrka och *utlandsstyrkan inom* Försvarsmakten är skattefria. Lag (2002:1006).

Ersättningar vid dödsfall eller invaliditet genom statens riskgarantier för totalförsvarspliktiga samt de som tjänstgör i Polisens utlandsstyrka och *i* Försvarsmakten *i en internationell militär insats* är skattefria.

Denna lag träder i kraft

7 Förslag till lag om ändring i arbetsmiljölagen (1977:1160)

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 4 § arbetsmiljölagen (1977:1160) ska ha följande lydelse:

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

4 §

För deltagare i arbetsmarknadspolitiska program är denna lag tillämplig i den utsträckning som framgår av 7 § lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program.

För deltagare i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet som har anvisats av socialnämnd är denna lag tillämplig i den utsträckning som framgår av 4 kap. 6 § socialtjänstlagen (2001:453).

För dem som Migrationsverket ger sysselsättning enligt 4 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. är denna lag tillämplig i den utsträckning som framgår av 5 § lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Att denna lag i vissa fall, utöver vad som framgår av 2 § första stycket andra meningen, gäller även utomlands framgår av 1 a och 2 §§ lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten.

Att denna lag i vissa fall, utöver vad som framgår av 2 § första stycket andra meningen, gäller även utomlands i insatsområdet framgår av 5 § lagen (2000:00) med bestämmelser för Försvarsmaktens personal i internationella militära insatser.

Denna lag träder i kraft

8 Förslag till förordning (0000:00) med bestämmelser för Försvarmaktens personal i internationella militära insatser

Häri genom föreskrivs följande

Förordningens tillämpningsområde

1 § Förordningen ansluter till vad som föreskrivs i lagen (0000:00) med bestämmelser för Försvarmaktens personal i internationella militära insatser.

Bestämmelserna i förordningen tillämpas på den som anställs särskilt för tjänstgöring i en internationell militär insats.

2 § Vad som i denna förordning sägs om den som är anställd särskilt i Försvarmakten för internationell militär insats ska i tillämpliga delar även gälla den som är anställd tills vidare eller har en tidsbegränsad anställning i Försvarmakten och tjänstgör i en internationell militär insats.

Anställning, mm

3 § Anställningsavtalet ska vara skriftligt. I avtalet ska den anställde förbinda sig att följa bestämmelserna i denna förordning och övriga föreskrifter som gäller för den internationella militära insatsen.

Tjänstgöringens omfattning ska framgå av anställningsavtalet. Av avtalet ska även framgå att den anställde är skyldig att tjänstgöra utomlands.

4 § Försvarmakten får bestämma att den som tjänstgör i internationell militär insats ska tilläggas militär tjänstegrad.

5 § Den som anställs särskilt av Försvarmakten för tjänstgöring i internationell militär insats får samtidigt inneha en annan statlig anställning, från vilken han eller hon är tjänstledig utan särskilt beslut om tjänstledighet.

6 § Den som anställs särskilt för tjänstgöring i en internationell militär insats får lön under tjänstgöringen enligt de grunder som Försvarsmakten bestämmer. Dessa grunder ska bestämmas efter hörande av Arbetsgivarverket och berörda centrala arbetstagarorganisationer.

Reseförmåner och förmåner till följd av ökade levnadsomkostnader

7 § Under tjänstgöring i Sverige betalas ersättning för ökade levnads-kostnader motsvarande vad som gäller för andra anställda inom Försvarsmakten.

Försvarsmakten får besluta att ersättning ska betalas för resa i Sverige vid inryckning till och utryckning från tjänstgöring i en internationell militär insats.

8 § Under tjänstgöring utomlands betalas ersättning enligt de bestämmelser som enligt kollektivavtal gäller för andra anställda inom Försvarsmakten. Detsamma gäller vid resa från Sverige till tjänstgöringsplatsen och åter samt under annan ledighet än semester.

Försvarsmakten får även besluta om ersättning för andra merkostnader än som avses i första stycket om de föranleds av tjänstgöringen utomlands.

9 § Den som tjänstgör i en internationell militär insats har för varje hel sexmånadersperiod rätt till en fri hemresa från tjänstgöringsplatsen och åter.

Försvarsmakten får även besluta om ytterligare fria hemresor från tjänstgöringsplatsen och åter, samt att sådana resor skall medges även för kortare tjänstgöringsperioder.

10 § Om en anställd enligt riktlinjer från en internationell organisation eller annan motsvarande enhet som den anställda tjänstgör vid har rätt att ta med anhöriga till tjänstgöringsplatsen, betalas ersättning enligt 8 och 9 §§ för kostnader med anledning av att anhöriga medföljer. Försvarsmakten bestämmer ersättningens storlek.

Ledighet

11 § Semesterledighet och annan ledighet beviljas av Försvarsmakten. Försvarsmakten ska därvid beakta de grunder som kan ha beslutats av den organisation eller annan motsvarande enhet som den anställda tjänstgör vid.

Förmåner vid sjukdom eller skada

12 § Under tjänstgöring i Sverige har den anställda rätt till sjukvårdsförmåner motsvarande vad som gäller för andra anställda i Försvarsmakten.

Under tjänstgöring utomlands har den anställda rätt till fri sjukvård och akut tandvård i den mån motsvarande förmån inte bereds honom eller henne i annan ordning.

13 § Vid sjukdom eller skada som medför nedsatt arbetsförmåga under anställningstiden har den anställda under denna tid rätt till bibehållna anställningsförmåner. Den anställda har därvid inte rätt till sjukpenning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring.

Vid sådan skada som omfattas av och som inträffar under tid som avses i 13 § lagen (00000:00) med bestämmelser för Försvarsmaktens personal i internationella militära insatser och som medför nedsatt arbetsförmåga efter anställningstidens slut ska Försvarsmakten, under tiden från anställningstidens slut och så länge sjukdomsfallet varar, som tillägg till sjukpenning enligt lagen om allmän försäkring eller lagen (1976:380) om arbetsskade-försäkring betala en andel av den grundlön den anställda hade under den sista hela anställningsmånaden i Försvarsmakten. Tillägget ska utgöra tio procent av lönen till den del denna motsvarar en årslön som inte överstiger den högsta sjukpenninggrundande inkomst som kan beräknas enligt 3 kap. 2 § lagen om allmän försäkring, och högst nittio procent av lönen till den del den motsvarar en årslön som överstiger samma belopp.

Andra stycket tillämpas på motsvarande sätt om den tidigare anställda till följd av sjukdomen eller skadan uppbär ersättning enligt 3 kap. 7 b § eller 22 kap. 7 § lagen om allmän försäkring.

14 § Den som skadats under tjänstgöring i en internationell militär insats har efter det att anställningen upphört rätt till skälig ersättning för av skadan orsakade sjukvårdskostnader.

Till anställd som efter anställningstidens utgång genomgår läkarundersökning för utredning av om skada uppkommit under tjänstgöring i en internationell militär insats eller läkarundersökning för att erhålla invaliditetsintyg betalas ersättning för kostnader för undersökningen samt för resa, uppehälle och tidsspillan efter samma grunder som gäller i fråga om ersättning av allmänna medel till vittnen.

Ersättning för kostnader enligt första–andra stycket ges endast om ersättningen inte ska utges av någon annan till följd av andra bestämmelser och i den utsträckning som det framstår som skäligt med hänsyn till sjukdomen eller skadan samt omständigheterna i övrigt.

Statens riskgaranti

15 § Staten lämnar en riskgaranti, som är ett dödsfalls- och invaliditetskapital, för anställda i Försvarsmakten som fått en arbets-skada enligt 13 § lagen (0000:00) med bestämmelser för Försvarsmaktens personal i internationella militära insatser under tjänstgöring utomlands.

16 § Vid fullständig invaliditet betalas ersättning enligt riskgarantin ut med tjugotvå prisbasbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. Vid annan invaliditet betalas ersättning ut med det lägre belopp som svarar mot invaliditetsgraden.

17 § Vid dödsfall betalas ersättning enligt riskgarantin ut med tjugotvå prisbasbelopp enligt lagen 1962:381) om allmän försäkring till dödsboet, om den avlidne efterlämnar arvingar som nämns i 2 kap. 1 och 2 §§ ärvdabalken. Dessutom utgår tre prisbasbelopp till varje efterlevande barn som vid dödsfallet är under tjuogoett år.

Har ersättning tidigare betalats ut som ersättning vid invaliditet, ska ersättningen till dödsboet minskas med motsvarande belopp

Uppföljande verksamhet

18 § Försvarsmakten ska ha en på lämpligt sätt organiserad verksamhet för att fullgöra sitt uppföljningsansvar som följer av 6 § lagen (0000:00) med bestämmelser för Försvarsmaktens personal i internationella militära insatser.

En kontaktperson ska utses inom myndigheten för den som skadats under sin anställning i en internationell militär insats. Kontaktperson ska stödja och vägleda den skadade.

Stöd till anhöriga

19 § Försvarsmakten ska ha en på lämpligt sätt organiserad verksamhet för att fullgöra sitt ansvar som följer av 16 § lagen (0000:00) med särskilda bestämmelser för Försvarsmaktens personal i internationella militära insatser.

En kontaktperson ska utses inom myndigheten för en anhörig till den som tjänstgör i en internationell militär insats.

Administration av personal

20 § Försvarsmakten ska ha en på lämpligt sätt organiserad enhet med övergripande och sammanhållande ansvar för personal som tjänstgjort i internationell militär insats.

Disciplinansvar och åtalsanmälan

21 § Den som är anställd i Försvarsmakten och tjänstgör i en internationell militär insats ska vid tillämpning av 20 § lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret m.m., anses tjänstgöra vid den enhet där den anställde huvudsakligen fullgör sin tjänstgöring.

Frågor om disciplinansvar eller åtalsanmälan får avgöras av, förutom den chef som avses i 20 § lagen om disciplinansvar inom totalförsvaret m.m., chefen för taktisk stab eller chefen för en kontingent i internationell militär insats, om han eller hon har lägst överstelöjtnants eller kommendörkaptens tjänstegrad.

Särskilda bestämmelser

22 § Försvarsmakten får besluta att den som företar tjänsteresor till och från insatsområdet, ska tilläggas militär tjänsteställning.

23 § Den som är anställd i Försvarsmakten och tjänstgör i en internationell militär insats omfattas under sin tjänstgöring av statens tjänstegrupplivförsäkring, avtalet om ersättning vid personskada (PSA) och statliga pensionsbestämmelser.

Handläggning och överklagande

24 § Ersättning enligt 12–17 §§ bestäms av Försvarsmakten.

25 § I 22a § förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om överklagande hos allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut enligt 7 § första stycket, 9 § första stycket samt 12–17 §§ får dock inte överklagas.

Beslut i ärenden om anställning i Försvarsmakten för en internationell insats får inte överklagas.

26 § Försvarsmakten meddelar föreskrifter om tillämpningen av denna förordning.

-
1. Denna förordning träder i kraft den
 2. Genom förordningen upphävs förordningen (1999:569) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten.
 3. Bestämmelserna i 12–18 §§ i den nya förordningen ska tillämpas även i fråga om tidigare anställda i utlandsstyrkan som skadats efter utgången av år 1992.

9 **Förslag till förordning om ändring i förordningen (1987:187) om disciplinförseelser av krigsmän, m.m.**

Härigenom föreskrivs att 10 § förordningen (1987:187) om disciplinförseelser av krigsmän, m.m. ska ha följande lydelse:

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §

I fråga om anställning som auditör eller vice auditör *med tjänstgöring i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten* skall förordningen (1984:309) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten tillämpas.

I fråga om anställning som auditör eller vice auditör *i Försvarsmakten med tjänstgöring i en internationell militärinsats* ska förordningen med bestämmelser (0000:00) för Försvarsmaktens personal i internationella militära insatser tillämpas.

Denna lag träder i kraft

10 Förslag till förordning om ändring i officersförordningen (1994:882)

Härigenom föreskrivs att 29 § officersförordningen (1994:882) ska ha följande lydelse:

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

29 §

Den som avlagt yrkesofficersexamen får anställas som yrkesofficer i Försvarsmakten

Då en yrkesofficer anställs i Försvarsmakten *skall* det framgå av det enskilda anställningsavtalet om arbetsskyldigheten omfattar tjänstgöring i internationell verksamhet utomlands för de syften som anges i 1 § *tredje stycket lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten*.

Då en yrkesofficer anställs i Försvarsmakten ska det framgå av det enskilda anställningsavtalet om arbetsskyldigheten omfattar tjänstgöring i internationell verksamhet utomlands för de syften som anges i 1 § *andra stycket lagen med bestämmelser (0000:00) för Försvarsmaktens personal i internationella militära insatser*.

Denna lag träder i kraft

1 Uppdraget och dess genomförande

1.1 Direktiven för utredningen

Regeringen bemyndigade den 14 juni 2007 chefen för Försvarsdepartementet att tillkalla en särskild utredare för att utarbeta förslag till en svensk veteranpolitik, dvs. ansvaret för personalen före, under och efter internationella militära insatser. Uppdraget skall genomföras med utgångspunkt i en helhetssyn från rekrytering via utbildning och förberedelser inför insatsen, stöd och åtgärder under insatsen till omhändertagande, stöd och eventuell rehabilitering efter insatsen. I helhetssynen ingår också att bedöma samhällets som helhet, således såväl frivilligorganisationer, privata aktörer, myndigheter som de enskilda själva, möjligheter att medverka i utformningen av veteranpolitiken. I varje skede av kedjan skall situationen för de anhöriga, även barn till personal som deltar i internationella insatser, belysas. Ett delbetänkande skulle lämnas senast 15 oktober 2007 och en slutrapport senast den 1 maj 2008.

Efter att delbetänkandet överlämnats och remissvar inkommit utvidgade regeringen, i december 2007, uppdraget till utredningen. Utredningen ska redovisa också de veteransoldatpolitiska erfarenheterna av den nordiska stridsgruppen, NBG. Redovisningen ska avse både perioder av insats och beredskap. Till följd av detta förlängdes utredningstiden och utredningens slutrapport ska istället redovisas senast den 1 oktober 2008. Direktiv och tilläggsdirektiv bifogas som bilagor 1 och 2.

1.2 Utredningsarbetet

Med stöd av regeringens bemyndigande förordnade chefen för Försvarsdepartementet den 14 juni 2007 riksdagsledamoten Allan Widman till särskild utredare. Därefter bemannades sekretariat och förordnades experter och sakkunnig.

Inför arbetet med delbetänkandet besökte utredningen sensommaren 2007 Försvarsmaktens högkvarter liksom den nordiska stridsgruppen (*Nordic Battle Group*, NBG). Utredningen mötte stridsgruppens ledning liksom enskilda soldater under förberedelserna inför beredskapsperioden första hälften av 2008. Utredaren besökte vidare det insatta svenska truppbidraget till *International Security Assistance Force*, ISAF, i norra Afghanistan och intervjuade där soldater på plats.

Utredningen träffade under hösten 2007 representanter från Högkvarteret, Officersförbundet, Sveriges Reservofficersförbund, Värnpliktsrådet, Fredsbaskrarna, Svenska Soldathemsförbundet och Försvarets traditionsnämnd samt deltog i ett halvdagsseminarium arrangerat av Folk och Försvar. Delbetänkandet redovisades för chefen för Försvarsdepartementet den 15 oktober 2007.

I det fortsatta arbetet, under hösten och vintern, har utredaren genomfört förbandsbesök vid Arméns Jägarbataljon i Arvidsjaur (ingående i I 19), Lv 6 i Halmstad, Ing 2 i Eksjö och F 17 i Ronneby. Särskilt intresse har riktats mot den del av verksamhet som berört NBG. I syfte att få ett vidgat intryck av andra länders lösningar i omhändertagandet av veteransoldater har utredningen besökt det norska försvarsdepartementet i Oslo och det danska försvarets personaltjänst i Köpenhamn. Vid båda tillfällena träffade utredningen representanter för olika nivåer i respektive försvarsmakt och företrädare för ländernas veteranorganisationer.

Utredningen har haft en *hearing* där representanter för Statens räddningsverk, Socialstyrelsen och Rikspolisstyrelsen deltagit. Utredningen har också sammanträffat med forskare vid Försvarshögskolan, representant från Kungafonden och besökt personaldirektören vid Försvarsmaktens högkvarter. Under hela arbetets gång har utredningen haft löpande kontakt med Försvarsmakten. Genom främst personalstaben har myndigheten försett utredningen med faktaunderlag.

Under våren och sommaren har utredningen sammanträffat med bland andra företrädare för Folke Bernadotteakademin, Försvarets traditionsnämnd, Försvarsmaktens prehabenhets, Fredsbaskrarna

liksom psykologen vid NBG. Utredningen har också besökt Livgardet med den internationella utbildningsenheten och Swedint. I samverkan med Folk och försvar arrangerade utredningen i april ett välbesökt seminarium "Hur tar vi hand om våra veteraner?" där företrädare för Försvarsmakten och Fredsbaskrarna deltog i panelen. Med anledning av Officersförbundets och undersökningsföretaget Synovates stora enkät rapport "Hela familjen gör utlandstjänst" deltog utredaren i ett seminarium i juni. Utredningen har också haft kontakt med bland andra Försvarsmedicencentrum, Svenska Soldathemsförbundet, Sveriges Militära Kamratföreningars Riksförbund liksom olika nätverk.

Försvarsmakten har informerats om utredningens överväganden. Av flera inbjudna arbetstagarorganisationer har Officersförbundet och Sveriges Reservofficersförbund deltagit i information om utredningens arbete.

Veteransoldatutredningen har slutligen haft närmare 30 sammanträden med sakkunnig och experter.

2 Generella utgångspunkter för arbetet m.m.

2.1 Utredningens direktiv

2.1.1 Allmänna utgångspunkter

Regeringen framhåller i direktiven att det är Sverige som nation som bidrar med personalen till fredsfrämjande insatser. Riksdagen och regeringen har det yttersta ansvaret för att den utsända personalen ges förutsättningar för att lösa sina uppgifter. I detta ansvar ligger att gentemot medborgarna tillförsäkra att förberedelserna och omhändertagandet är det bästa möjliga. I detta ansvar ligger också att tillförsäkra att olika resurser i samhället samverkar för att tillgodose kraven med anledning av den fredsfrämjande militära verksamheten. Det viktigt att den utsända personalen har samhällets stöd, både för insatsen, i den och efter genomförd insats.

Regeringen konstaterar i direktiven att insikten om behovet och betydelsen av förberedelser för personalen inför en insats och omhändertagandet efter en internationell militär insats under senare tid har ökat. Regeringen betonar att det är angeläget att den fredsfrämjande verksamheten i framtiden grundas på en sammanhängande, trovärdig och allmänt accepterad personalpolitik. Denna politik måste täcka alla delar i kedjan från det att en insats initieras till långt efter att den avslutats. Detta innebär att staten måste utveckla verksamheten inom de tre nämnda skedena – före, under och efter – så långt det är möjligt. Politiken måste också avse alla som berörs av insatsen. I detta perspektiv är det viktigt – enligt regeringen – att det finns en samlad och förankrad syn på frågor om personalen inför, under och efter en insats. Enligt regeringen har utvecklingen hittills inte fullt ut präglats av ett sådant synsätt. För att uppnå detta bör ett samlat underlag tas fram.

2.1.2 En sammanhållen veteranpolitik

Regeringen anger i direktiven att utredningen ska lämna förslag till en sammanhållen och trovärdig nationell veteranpolitik och genomföra uppdraget med utgångspunkt i en helhetssyn från rekrytering via utbildning och förberedelser inför insatsen, stöd och åtgärder under insatsen till omhändertagande, stöd och eventuell rehabilitering efter insatsen. Utredningen ska belysa hela samhällets möjligheter att medverka i utformningen av veteranpolitiken, dvs. Försvarsmakten, andra myndigheter, frivilligorganisationer, privata aktörer, de enskilda, anhöriga, m.m. Utredningen ska särskilt belysa de anhörigas - särskilt barnens - situation när en närstående tjänstgör i en internationell militär insats.

2.1.3 Olika delfrågor

Regeringen har gett utredningen ett brett uppdrag som omfattar flera viktiga frågeställningar, några mer övergripande och andra mer specifika. I direktiven anges att huvudpunkten i arbetet ska vara att anlägga en helhetssyn på samhällets - i första hand Försvarsmaktens - åtgärder och verksamhet avseende personalen inför, under och efter internationella insatser.

Enligt direktiven ska utredningen inledningsvis kartlägga dagens svenska förhållanden, dvs. kartlägga vilka de nuvarande aktörerna är och klarlägga de nuvarande ansvarsförhållandena avseende olika moment i kedjan

Utredningen ska med en sådan kartläggning som grund belysa den befintliga verksamheten och från ett samlat samhällsperspektiv pröva möjligheterna till förbättringar varvid utgångspunkten ska vara att den myndighet eller organisation som från ett samlat samhällsperspektiv är bäst lämpad också bör ansvara för åtgärden.

I direktiven anges några områden som bedöms som särskilt angelägna att närmare analysera. De områden som enligt direktiven ska särskilt belysas är:

- omhändertagandet av personalen efter en insats när insatsen har kunnat genomföras utan större problem,
- omhändertagandet efter en svår insats där det t.ex. förekommit traumatiska händelser eller inträffat allvarliga skador eller dödsfall,

- Försvarsmaktens ansvar i de två nämnda situationerna,
- Försvarsmaktens generella myndighetsansvar för sin personal,
- stödåtgärder för individer, anhöriga eller förband som i medierna framställs som brottsliga trots att de följt nationell och internationell rätt och fullgjort en ålagd uppgift,
- hur personal som tjänstgjort i internationella insatser uppmärksammas efter hemkomsten,
- på vilket sätt tjänstgöringen utgör en merit i den enskildes fortsatta arbete,
- veteranföreningarnas roll och ansvar och hur samarbete mellan Försvarsmakten och veteranföreningarna kan formuleras.

I direktiven anges att utredningen även ska belysa frågor som gäller Försvarsmaktens ansvar för rehabiliteringsåtgärder. Utredningen ska därvid:

- belysa Försvarsmaktens ansvar i förhållande till den allmänna sjukförsäkringen och den allmänna sjukvårdens ansvar när det gäller rehabilitering av personer som skadats fysiskt eller psykiskt vid en insats och klargöras vilka gränsdragningar som gäller,
- belysa Försvarsmaktens ansvar i förhållande till den allmänna sjukförsäkringen i övrigt, t.ex. när det gäller sjukpenning och sjuk- och aktivitetsersättning för personer som skadats vid en insats,
- redovisa andra myndigheters och organisationers rehabiliteringsansvar i liknande situationer,
- pröva om det rehabiliteringsansvar som gäller för Försvarsmakten enligt lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten är ändamålsenligt.

I direktiven anges att utredningen ska pröva om Försvarsmakten bör samarbeta med andra myndigheter och organisationer med likartad internationell verksamhet och hur ett sådant samarbete bör utformas.

I direktiven anges vidare att utredningen även ska redovisa hur veteranpolitiken är utformad i andra länder och pröva i vilken utsträckning erfarenheter därifrån bör tillgodogöras det svenska systemet. Utredningen bör särskilt uppmärksamma förhållandena

inom de stater med vilka Sverige ofta samarbetar inom EU eller i Nato- och FN-sammanhang.

Lagen om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten

Regeringen anger i direktiven att Sveriges deltagande i de internationella insatserna har ökat och delvis ändrat karaktär efter att lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten infördes och att utvecklingen kommer att fortsätta. Mot denna bakgrund ska utredningen även göra en allmän översyn av denna lag och analysera om den är ändamålsenligt utformad.

Övrigt

I direktiven anges att utredningen även i övrigt får pröva om den befintliga lagstiftning som rör frågor om statens och arbetsgivarens ansvar är lämplig och ändamålsenlig. Utredningen får även pröva andra förhållanden, som har samband med uppdraget, än de som berörs i detta direktiv och föreslå förändringar om så behövs. Utredningen ska i förekommande fall lämna förslag till nödvändig författningsreglering.

2.2 Uppdragets två delar

I direktiven anger regeringen att utredningen dels ska kartlägga vilka aktörer som i dag har till uppgift att bidra till omhändertagandet av personalen i internationella militära insatser och dels föreslå vilka aktörer som i framtiden bör ha uppgifter inom området. Regeringen har samtidigt gett utredningen i uppdrag att utifrån arbetet med att kartlägga behov, aktörer och uppgifter formulera ett förslag till en sammanhållen och trovärdig veteranpolitik före, under och efter tjänstgöringen i en internationell militär insats.

Utredningen har särskilt tagit fasta på regeringens önskan och ambition om ett helhetsperspektiv, eftersom många av de frågor som uppkommit under arbetet hör nära samman med och påverkar varandra. Samspelet mellan olika aktörer och deras olika uppdrag har särskilt varit i fokus, liksom de eventuella glapp som finns mellan aktörernas uppdrag, samt att finna lösningar för att överbrygga dessa. På samma vis har utredningen haft ambitionen att

finna lösningar som kan ge skyndsam effekt på särskilt eftersatta områden, men också att komma med förslag som skapar förutsättningar för en sammanhållen och trovärdig veteranpolitik för framtiden. Särskilt viktigt har det också varit att de kortsiktiga och långsiktiga förslagen inte motarbetar varandra utan följer en tydlig utvecklingslinje.

Utredningen gör bedömningen att uppdragets två delar – kartläggningen och formuleringen av en sammanhållen och trovärdig veteranpolitik – som lika viktiga, särskilt som kartläggningen utgör en grundläggande förutsättning för att kunna lämna förslag på sammanhållen veteranpolitik på det sätt som regeringen eftersträvar.

Givetvis är det så att arbetet i dessa två delar påverkar varandra under arbetets gång, men utredningen har ändå valt att behandla dessa delar som två tydliga och skilda spår i det fortsatta utredningsarbetet för att mot slutet av arbetet foga samman de olika delarna till ett förslag på hur den framtida veteranpolitiken bör utformas. En stor del av arbetsinsatsen har inledningsvis lagts på att tillsammans med berörda aktörer identifiera olika behov och vilka aktörer som från ett samlat samhällsperspektiv kan anses bäst lämpade att ha ansvaret och tillgodose behovet.

Den första fasen har till stor del handlat om att samla fakta genom bland annat studiebesök, intervjuer, seminarier och inhämtande av vetenskapliga studier och rapporter. Detta för att utredningen ska få ett tillräckligt underlag för att i den andra fasen analysera insamlat material och utforma förslag till en framtida sammanhållen veteranpolitik och åtgärder som bör ingå i en sådan politik i det korta respektive längre perspektivet.

Utredningens företrädare har löpande haft kontakter med företrädare för Försvarsmakten, myndighetens personalföreträdare, företrädare för veteranorganisationen, anhörigrepresentanter och andra som berörs av de frågor som ingår i utredningens uppdrag, för att inhämta information och ge berörda möjlighet att lämna synpunkter i olika frågor. Utredningens företrädare har även deltagit i seminarier där de frågor som utredningen analyserar har diskuterats och synpunkter och förslag på en rad olika åtgärder lämnats.

2.2.1 Försvarsmaktens rapport 2007

Försvarsmakten inledde under hösten 2005 en intern översyn av myndighetens verksamhet med omhändertagande av personalen inför, under och efter en internationell militär insats. Myndigheten redovisade resultatet av översynen i en rapport till regeringen i april 2007.

I utredningsdirektiven anges att myndighetens rapport redovisar flera förslag på förändringar som syftar till att förbättra verksamheten och att rapporten är en lämplig utgångspunkt för det fortsatta arbetet med att formulera en sammanhållen personalpolitik.

Försvarsmakten framhåller i rapporten bland annat att individen spelar en avgörande roll för att myndigheten ska nå verksamhetsmålen i den internationella verksamheten. Myndigheten måste därför kontinuerligt se över sin förmåga att rekrytera, välja ut, bemanna och nyttja sin organisation utifrån de krav som ställs. För att optimera de mänskliga resurserna och förhindra att personal hamnar i kris måste hanteringen av människan vara professionell och systematisk och i första hand vara inriktad på förebyggande åtgärder. I rapporten görs bedömningen att myndigheten redan har ett fungerande system för såväl förebyggande åtgärder som hantering av den personal som drabbas av kris i samband med internationella insatser.

Försvarsmakten redovisar i rapporten samtidigt förslag på en rad åtgärder för att förbättra verksamheten i detta avseende. Bland annat bör utbildningen i det militära skolsystemet tydligare inriktas mot att belysa ”det mänskliga systemet”, dvs. hur olika människor upplever sin omgivning och att människors mentala förutsättningar skiljer sig åt. Vidare bör professionella urvalsmetoder i högre grad än hittills tillämpas på dem som söker internationell tjänst. En annan åtgärd som redovisas är att det nuvarande systemet bör kompletteras med försvarspsykologer som ska finnas på plats i insatsområdet. Vidare föreslås att de handledare som svarar för hemkomstverksamheten bör vara anställda och utbildade av myndigheten. Inriktning och ledning av krisstöd och rehabilitering bör förtydligas. Vidare bör samverkansformerna med externa organisationer, t.ex. veteranorganisationen, formaliseras. Utöver detta redovisar myndigheten en rad andra åtgärder som avser organisation, ansvar, rollfördelning, kompetenser och resurser.

2.2.2 Utredningens delbetänkande hösten 2007 – ett första steg

I utredningens delbetänkande redovisas översiktligt hur omhändertagandet i dag sker av personal före, under och efter internationella militära insatser. Redovisningen omfattar bland annat hur omhändertagandet sker ur medicinska, psykologiska, sociala och arbetsrättsliga aspekter.

Vidare redovisas översiktligt vilka författningar som finns på området och vilka kollektivavtal som anger villkoren för personal som deltar i internationella militära insatser. Det gäller t.ex. regler för ledighet, försäkringar, erkännande i form av medaljer, m.m. Men även andra frågor av betydelse för den enskilde berörs.

Delbetänkandet innefattar även en beskrivning av de enskilda organisationer som agerar till stöd för personalen, direkt eller som ett stöd för Försvarsmaktens omhändertagande.

I delbetänkandet identifierade utredningen ett antal olika brister i omhändertagandet av personalen före, under och efter tjänstgöring i internationella insatser. De frågor som utredningen ansåg borde åtgärdas i det korta perspektivet var bland annat:

- tillgång till tillförlitlig information om försäkringsskydd,
- tillgång på helikopterkapacitet för medicinsk evakuering i insatsområdet,
- tillgång till så kallade missionspsykologer i insatsområdet,
- upprättande av statistiskt underlag beträffande veteransoldater.

I delbetänkande konstaterade utredningen vidare att ett antal olika frågeställningar krävde särskilt uppmärksamhet i det fortsatta utredningsarbetet, bland annat frågor rörande rekrytering och insatsfrekvens, ansvar för rehabilitering, tjänstgöringens meritvärde, information och stöd till de anhöriga, mm, och att utredningen avsåg att återkomma till dessa frågor i det fortsatta utredningsarbetet tillsammans med övriga frågeställningar som angavs i utredningsdirektiven.

I delbetänkandet analyserade utredningen även de frågor som Försvarsmakten tog upp i sin rapport till regeringen 2007. Utredningen kunde därvid konstatera att i allt väsentligt hade förslagen i rapporten ännu inte genomförts av myndigheten. Utredningen lämnade därför förslag på vilka åtgärder som var särskilt angelägna

och som borde vara genomförda senast när den nordiska stridsgruppen (NBG) ställdes i beredskap den 31 december 2007.

2.3 Utredningens tolkning av det fortsatta uppdraget

Utredningens uppdrag att lämna förslag till en sammanhållen och trovärdig veteranpolitik rymmer ett antal komplexa frågeställningar som berör flera olika samhällsområden. I arbetet med att beskriva och analysera nuvarande ordning med att omhänderta personalen inför, under och efter en insats samt formulera förslag till en framtida veteranpolitik har utredningen ställts inför principiella avvägningar.

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

2.3.1 Begreppet "fredsfrämjande internationella militära insatser"

Dagens fredsfrämjande internationella insatser bygger i allt större utsträckning på en utökad civil-militär samverkan där civila och militära resurser tas i anspråk gemensamt för att åstadkomma säkerhet, fred och utveckling i insatsområdet. Fredsfrämjande verksamhet kan även bedrivas av enbart militära enheter eller enbart civila myndigheter och organisationer, allt beroende på uppdraget karaktär och behovet av olika förmågor och kompetens.

I direktiven anges inte närmare vad som avses med begreppet *fredsfrämjande internationell militär insats*. Som framgår av kapitel 3 går utvecklingen i riktning mot allt mer integrerade och komplexa internationella militära insatser som innefattar olika funktioner av både militär och civil karaktär och där såväl svensk militär som civil personal deltar i insatsen. T.ex. utgörs det svenska bidraget till Natos krishanteringsoperation i Afghanistan (ISAF) av svensk personal från såväl Försvarsmakten som civila rådgivare från polisen, utrikesdepartementet, m.m. Vidare bidrar Sverige t.ex. genom Räddningsverket med personal till det pågående bistånds- och utvecklingsarbetet i området.

Det kan därför ifrågasättas om begreppet fredsfrämjande internationell militär insats kan avgränsas till enbart den verksamhet som Försvarsmakten bedriver inom ramen för internationella mili-

tära insatser. Utredningen återkommer nedan till frågan om närmare avgränsning i detta fall.

2.3.2 Begreppet "veteran"

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

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

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

Till gruppen "veteraner" kan även räknas civila befattningshavare som är anställda av andra myndigheter och som tjänstgjort som t.ex. rådgivare till chefen för den svenska enheten i utlands-

styrkan i insatsområdet. Denna personal tjänstgör i allt väsentligt under samma förutsättningar som övrig personal i utlandsstyrkan, men saknar på motsvarande sätt som ovan angiven personalkategori det skärskilda skydd som personalen i utlandsstyrkan åtnjuter.

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

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

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

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

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

I utredningsdirektiven anges att den framtida "veteranpolitiken" även ska inkludera åtgärder i samband med rekrytering av personalen till internationella militära insatser. Rekrytering och därför även insatsfrekvens har en grundläggande betydelse för utformningen av en sammanhållen framtida "veteranpolitik". Utredningen har också tidigare under arbetet med delbetänkandet berört frågor som gäller en mer utvecklad rekryteringsprocess till internationella militära insatser. Frågor som gäller det framtida personalförsörjningssystemet, bland annat den framtida plikttjänstgöringen, utreds dock för närvarande i särskild ordning.¹ Frågor som berör den framtida grundrekryteringen till insatsförbanden ligger därför utanför utredningens uppdrag och kommer inre att behandlas vidare. Utredningen kan dock konstatera att frågor kring grundrekrytering av personalen har en direkt avgörande betydelse för vilken personal som senare kommer att tjänstgöra i internationella militära insatser. Utredningen anser att denna fråga bör ges fortsatt uppmärksamhet i arbetet med myndighetens framtida personalförsörjningssystem.

I utredningsuppdraget ingår att formulera hur samarbetet mellan Försvarsmakten och veteranföreningen ska formuleras. Ett ställningstagande i denna fråga kräver dock att veteranföreningens framtida status, roll och uppgifter kan identifieras. Även om veteranföreningen i dag inte är en militär frivilligorganisation så är den militära frivilligrörelsen föremål för utredning, bland annat vad gäller frågan om vilka organisationer som ska ingå.² Utredningen tolkar utredningsuppdraget som att det inte innefattar att ta ställning till veteranföreningens framtida status men i uppdraget med att formulera samarbetet med Försvarsmakten ingår att identifiera vilken roll och vilka uppgifter som den kan utföra inom ramen för en samlad veteranpolitik. Utredning kommer också att lämna förslag i den delen.

¹ Kommittén om en ändrad totalförsvarspikt, Pliktutredningen (Fö 2008:01).

² Frivillig försvarsverksamhet (Fö 2008:02).

2.4 Betänkandets disposition

Detta avsnitt ger en översikt hur betänkandet är uppbyggt.

I *kapitel 1* har lämnats en redogörelse för uppdraget och dess genomförande.

I detta kapitel (2) redogörs för de generella utgångspunkter som ligger till grund för det fortsatta utredningsarbetet.

I *kapitel 3* lämnas en översiktlig bild av begreppet fredfrämjande verksamhet och inriktningen och omfattningen av Sveriges bidrag till denna verksamhet.

I *kapitel 4* redogörs översiktligt för Försvarsmaktens nuvarande insatser och beredskapsförband i internationella insatser m.m.

I *kapitel 5* redogörs översiktligt för andra myndigheters och organisationers personalpolitik vad avser omhändertagande av personal som tjänstgjort i internationella insatser.

I *kapitel 6* lämnas en redogörelse för vilka åtgärder som Försvarsmakten vidtagit med anledningen av förslagen i delbetänkandet.

I *kapitel 7* lämnas en redogörelse över de veteranpolitiska förhållandena i andra länder.

I *kapitel 8* behandlas frågor som rör rekrytering och insatsfrekvens i internationella militära insatser.

I *kapitel 9* redogörs för generella arbetsmiljöbestämmelser och de särskilda bestämmelser som gäller i insatsområdet vid militära internationella insatser. Vidare redogörs för olika risker för fysisk och psykisk ohälsa som kan drabba personalen i internationella militära insatser. Avslutningsvis redogörs för utvecklingen av arbetsskador i utlandsstyrkan.

I *kapitel 10* redogörs för Försvarsmaktens organisation och uppgifter vid medicinskt omhändertagande av personalen i internationella militära insatser. Vidare redogörs för organisation och uppgifter vid större skadeutfall i insatsområdet.

I *kapitel 11* redogörs för Försvarsmaktens uppföljningsansvar av personal i internationella militära insatser. Vidare redogörs för det generella regelverket i frågor som rör rehabilitering. Försvarsmaktens särskilda rehabiliteringsansvar redovisas och hur detta ansvar förhåller sig till arbetsgivarens generella rehabiliteringsansvar enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. Vidare redogörs för Försvarsmaktens nuvarande organisation och uppgifter vad avser uppföljning och rehabilitering av personalen i internationella militära insatser.

I *kapitel 12* redogörs för nuvarande stöd till anhöriga till personal i internationella militära insatser och hur detta stöd kan utvecklas.

I *kapitel 13* behandlas frågor som rör stöd till personalen vid kritik mot deras tjänstgöring i internationella militära insatser.

I *kapitel 14* behandlas frågor som rör behovet av ökat erkännande av den som tjänstgjort i en internationell militär insats.

I *kapitel 15* behandlas frågor som rör meritvärde av tjänstgöring i en internationell militär insats.

I *kapitel 16* redogörs för veteranorganisationernas och övriga berörda organisationers roll och uppgifter i veteranpolitiken.

I *kapitel 17* redogörs för veteranpolitiska erfarenheterna från den nordiska stridgruppen (NBG).

I *kapitel 18* behandlas frågor som berör behovet av en särskild veteranadministration.

I *kapitel 19* lämnar utredningen ett samlat förslag till framtida veteranpolitik för personalen i internationella militära insatser.

I *kapitel 20* lämnas ett förslag till ny lag med bestämmelser för Försvarsmaktens personal i internationella militära insatser.

I *kapitel 21* återfinns författningskommentarer.

I *kapitel 22* lämnas en kostnads- och konsekvensanalys.

3 Fredsfrämjande verksamhet m.m.

Utredningens bedömning:

- Sveriges bidrag i fredsfrämjande internationella militära insatser ökar kvantitativt och kvalitativt.
- Fredsfrämjande internationella militära insatser blir alltmer komplexa och krävande.
- Fredsfrämjande internationella militära insatser ställer högre krav på personalen och omhändertagande av denna före, under och efter insatsen.

3.1 Inledning

I utredningsdirektiven anges att utredaren ska lämna förslag till en trovärdig och sammanhållen veteranpolitik och lämna förslag på åtgärder som uppfyller kraven på omhändertagande av den insatta personalen före, under och efter en fredsfrämjande internationell militär insats.

Med begreppet *fredsfrämjande* verksamhet avses verksamhet som innefattar olika former av militära och civila insatser. Begreppet fredsfrämjande verksamhet kan emellertid inte anses ha någon entydig innebörd. I syfte att belysa begreppet och hur det används i olika sammanhang ges i detta kapitel en översiktlig bild av fredsfrämjande verksamhet. Vidare kommer några utvecklingslinjer att lyftas fram, bland annat vad gäller den framtida karaktären och omfattningen av fredsfrämjande verksamhet.

3.2 Bakgrund

Stora och viktiga förändringar kommer att fortsätta att prägla vår omvärld. Globaliseringen och internationaliseringen ökar det ömsesidiga beroendet mellan folk och länder. Beroendet, som i grunden är positivt för fred och stabilitet, gör samhället samtidigt mer sårbart och känsligt för störningar. Det går inte längre för länder att beakta säkerhet isolerat från utvecklingen i resten av världen. Den ökade rörlighet som det öppna samhället präglas och är beroende av blir i ökad grad transnationell och därmed en del av den gemensamma sårbarheten.

Hot mot folk och länder har skiftat i karaktär och fått en delvis annan innebörd. Hoten och utmaningarna kommer nu i allt större utsträckning från regionala konflikter, stater i upplösning, flyktingströmmar, terrorism, organiserad brottslighet, m.m. Hoten är mindre synliga och förutsebara och mer diversifierade. De är ofta mer komplexa och mer svårförutsägbara än gårdagens hot om väpnade angrepp. De nya transnationella hoten och konflikterna kan få konsekvenser även för vårt land.

Sedan det kalla krigets slut har mellanstatliga spänningar minskat såväl globalt som i Sveriges närområde. Utvecklingen går dock mot en ökning av inomstatliga konflikter som i många fall riskerar att bli allt större regionala problem med konsekvenser även globalt. Lokalt initierade motsättningar och konflikter kan få verkningar direkt och indirekt långt utanför det aktuella konfliktområdet och därmed hota internationell fred och säkerhet.

Orsakerna bakom en mellanstatlig eller inomstatlig konflikt är många gånger mycket komplexa och präglas av förekomsten av flera aktörer med olika politiska, ekonomiska, militära, etniska och religiösa ambitioner. Vidare tenderar fler parter att delta direkt eller indirekt i konflikter. Parterna kan utgöras av grupper av länder, enskilda länder, icke-statliga organisationer, politiska, etniska eller religiösa rörelser, terrorister eller organiserade brottslingar som kan vilja påverka omvärlden t.ex. genom att störa försörjningen av strategiska varor eller genom sabotage, terror och utpressning. I allt fler konflikter suddas också den klassiska folkrättens åtskillnad mellan mellanstatliga konflikter och inbördeskrig ut.

Genom konfliktförebyggande insatser och konflikthantering kan omvärlden bidra till stabilisering och därmed begränsa effekterna av en konflikt i det aktuella området. Ett tidigt agerande för att förebygga hot och väpnade konflikter bidrar till säkerheten även

för de länder som inte gränsar till konfliktområdet. För att göra detta krävs att tillgängliga instrument används och utvecklas.

Utvecklingen går mot att ta ett helhetsgrepp på konflikter med traditionellt säkerhetsfrämjande åtgärder såväl som med nya insatser som syftar till återuppbyggnad och utveckling. Akuta krisinsatser kombineras också allt oftare med långsiktigt samhällsbyggande åtgärder vilket medför större krav på det internationella samfundets kapacitet, dvs. ökade bidrag från olika internationella och regionala organisationer samt enskilda länder. Internationella och regionala organisationer som FN, EU, Nato och Osse tar också ett allt större ansvar för internationell krishantering. Ett stort antal av pågående insatser leds av regionala eller subregionala organisationer, bland annat EU, Nato och AU (Afrikanska unionen), vanligen under FN-mandat.

3.3 Former av fredsfrämjande verksamhet

Begreppet *fredsfrämjande verksamhet* är som framgår inte något helt entydigt begrepp. Även om de fredsfrämjande insatserna i regel bygger på beslut av FN, saknas egentlig definition av sådana insatser i FN-stadgan. Istället har en avgränsning av vad som anses höra till fredsfrämjande verksamhet vuxit fram efterhand. Begreppet har i vid mening fått inkludera konfliktförebyggande, fredsskapande, fredsbevarande, fredsframtvängande och fredsbyggande insatser. Avväpning och avrustning har också ansetts kunna ingå som en fredsfrämjande åtgärd.

Konfliktförebyggande insatser genomförs för att hindra att en väpnad konflikt utbryter i ett visst område där överhängande risk för sådan föreligger. I konfliktförebyggande insatser ingår bland annat politiskt agerande, preventiv diplomati samt institutionellt och humanitärt bistånd. Även utplacering av militära förband, militära och civila observatörer eller civilpolisier kan förekomma.

Fredsskapande insatser har till syfte att genom fredliga medel, t.ex. medling och annan diplomatisk verksamhet, få stridande parter till uppgörelser om fred eller vapenvila.

Fredsbevarande insatser i traditionell bemärkelse avser insatser som görs efter ett freds- eller eldupphöravtal. Insatserna baseras på parternas medgivande samt på en opartisk inställning till konflikten. Våldsanvändning kan förekomma inom ramen för självförsvar, och då gäller att det använda våldet ska vara ett direkt svar på en

motsvarande åtgärd från någon av parterna, att det ska stå i proportion till vad angriparen använt samt att våldet inte får förorsaka onödig skada eller onödigt lidande.

Fredsframtvingande insatser utförs för att med militärt våld, eller hot därom, upprätthålla eller återställa fred i ett område. Denna typ av insatser kan alltså innebära våldsanvändning utöver vad som kan anses vara självförsvar. Både våldsanvändningen och själva insatsen i sig kan ske utan medgivande från parterna i konflikten.

Fredsbyggande insatser syftar till att stärka och bygga upp institutioner och infrastruktur i ett land som drabbats av en konflikt. De har samtidigt en konfliktförebyggande funktion genom att undanröja riskerna för att konflikten ska blossa upp på nytt.

Fredsfrämjande insatser förekom redan före andra världskriget. Sveriges första bidrag var de trupper som sändes till Saar-området i samband med den folkomröstning som avgjorde om området skulle tillhöra Tyskland eller Frankrike. Efter andra världskriget skapades den första fredsbevarande styrkan 1956 för att övervaka det vapenstilleståndsavtal som träffats efter Suez-krisen. Efter insatsen vid Suez följde under början av 1960-talet den fredsfrämjande insatsen i Kongo och därefter en rad insatser som främst var koncentrerade till regionen kring östra Medelhavet och på Balkan. Insatser under 2000-talet har skett i bland annat Kongo, Libanon, Liberia, Afghanistan och Tchad.

3.4 Aktörer i fredsfrämjande verksamhet

3.4.1 Förenta Nationerna (FN)

FN:s säkerhetsråd har huvudansvaret för upprätthållandet av internationell fred och säkerhet. Enligt artikel 25 i FN-stadgan samtycker medlemsländerna till att säkerhetsrådet vid fullgörandet av sina ur detta ansvar härrörande förpliktelser handlar på medlemmarnas vägnar. Betydelsen av säkerhetsrådets mandat som juridisk grund för militära operationer har erkänts i vida kretsar.

I artikel 53 i FN:s stadga har innefattats kravet på säkerhetsrådets bemyndigande när tvångsåtgärder genomförs av regionala organ. Alla medlemsländer och sådana ansvariga organ som bedriver krishanteringsverksamhet eftersträvar att få mandat av säkerhetsrådet för militära operationer. FN har som organisation lett

och genomfört många olika militära operationer, allt från observations- och övervakningsuppgifter till fredsframtvängande insatser.¹

Det är i praktiken frivilligt för medlemsstaterna att delta i FN:s krishanteringsuppdrag, även om stadgan i princip ger säkerhetsrådet möjlighet att fatta för medlemsstaterna bindande beslut. FN:s stadga innehåller inte heller några uttryckliga bestämmelser om den militära krishantering som FN i dag bedriver. I FN används inte heller någon detaljerad definition av militär krishantering jämförbar med EU:s definition av sådana uppgifter.

Tidigare startade FN:s säkerhetsråd traditionella fredsbevarande operationer genom att hänvisa till hela VI kapitlet om fredlig lösning av tvister i FN:s stadga. Många senare operationer som FN genomfört eller befullmäktigat genomförs med stöd av stadgans kapitel VII i sin helhet. Kapitel VII i stadgan gäller åtgärder i händelse av hot mot freden eller fredsbrott eller angreppshandlingar, och avsikten med hänvisningen är att stärka FN:s krishanteringsverksamhet.²

De regionala organens roll i krishantering har skrivits in i kapitel VIII i FN:s stadga. FN stöder regionala organs beslut att stärka sin egen krishanteringsförmåga och föreslår krishanterings-samarbete mellan FN och de regionala organen.³

De situationer då en militär krishanteringsoperation genomförs utan mandat av FN:s säkerhetsråd är exceptionella. Det primära målet är i varje fall att få FN:s bemyndigande och alla internationella organisationer framhåller att de agerar i överensstämmelse med FN:s stadga. Nästan alla krishanteringsoperationer har också mandat av FN:s säkerhetsråd. De flesta av FN:s medlemsstater och internationella organisationer har dock berett sig på att säkerhetsrådet inte i alla fall kan fatta beslut, eller att FN:s mandat inte av någon annan orsak kan fås eller skaffas. Därför har de inte som ett ovillkorligt krav för att inleda operationer eller sända styrkor uppställt FN:s mandat utan har reserverat en möjlighet att i sista hand själva besluta om en operation är nödvändig eller inte. T.ex. sådana centrala internationella organisationer som EU, Nato och Osse har

¹ Utveckling av FN:s egna resurser framläggs i den rapport som FN:s generalsekreterare utgav i mars 2005 "In larger freedom: towards development, security and human rights for all" (A/59/2005).

² Säkerhetsrådet har vid ett antal tillfällen beslutat om krishanteringsuppdrag med stöd av kapitel VII i stadgan. Sådana har t.ex. varit kriget vid Persiska viken 1990 för att driva ut Irak ur Kuwait och luftangreppen i Afghanistan 2001 i syfte att driva bort taliban-regeringen som stödde terrorism.

³ A/59/2005.

inte sett säkerhetsrådets mandat som ett direkt villkor för operationerna.⁴

Sverige har konkret visat sitt engagemang i FN-insatser genom deltagande med trupp i FN insatser i bland annat Kongo och Liberia.

3.4.2 Europeiska unionen (EU)

EU har en växande roll som global utrikes- och säkerhetspolitisk aktör. EU-länderna strävar efter att fördjupa samarbetet inom säkerhets- och försvarspolitik. Detta har bland annat manifesterats genom EU:s säkerhetsstrategi, där medlemsstaterna gemensamt formulerat en säkerhetsrelaterad syn på omvärlden. EU-medlemmarna har enats om strategiska målsättningar samt givit en inriktning till hur EU:s utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik (GUSP och ESFP) bör utformas och utvecklas. Sverige stödjer aktivt utvecklingen av EU:s möjligheter att bidra till det internationella fredsfrämjande arbetet och förebygga väpnade konflikter.⁵

EU har utvecklat sin krishanteringsberedskap sedan 1999. EU:s uppdrag inom den militära krishanteringen framgår av artikel 17.2 i Fördraget om Europeiska unionen (unionsfördraget). Till dessa uppgifter hör humanitära insatser och räddningsinsatser, fredsbevarande insatser och insatser med stridskrafter vid krishantering, inklusive fredsskapande åtgärder.

Som grund för militär planering och särskilt för utveckling av unionens resurser har valts vissa verksamhetsmodeller som i form av exempel konkretiserar de krishanteringsuppdrag som avses i unionsfördraget.

Dessa är:

- skiljande av parter från varandra med maktmedel,
- stabilisering, återuppbyggnad och rådgivning i militära frågor,
- konfliktförebyggande uppdrag, dvs. användning av krishanteringsstyrkor i preventivt syfte,

⁴ I den internationella debatten har anförts att införandet av mandatet som ett ovillkorligt krav för operationerna kan leda till t.ex. en situation där en operation som av humanitära orsaker är nödvändig eller för den ifrågavarande organisationens medlemmar annars är nödvändig inte kan genomföras med följd att konflikten eskalerar till ett mera vittomfattande regionalt krig eller till ett omfattande kränkningar av de mänskliga rättigheterna.

⁵ Prop. 2004/05:5. S 15 f.

- evakuering i svåra förhållanden,
- stöd av humanitära insatser.

Unionen genomförde 2003 två uppgifter av kortvarig natur som var unionens första militära operationer. Den ena, ett uppdrag för cirka 400 soldater som genomfördes i Makedonien, var i första hand ett observationsuppdrag. Den andra, ett uppdrag för drygt tusen man som genomfördes i Kongo, var ett komplext krishanteringsuppdrag där styrkan agerade för att förhindra att en humanitär katastrof uppstod i staden Bunia. Styrkan råkade under operationen även i strid. I slutet av 2004 startade unionen i Bosnien-Hercegovina sitt hittills största uppdrag, en stabiliseringsoperation för cirka 7 000 man, när den Nato-ledda SFOR-operationen avslutades. EU:s Althea-operation genomförs med stöd av det så kallade Berlin Plus-arrangemanget mellan EU och Nato, som ger EU möjlighet att i sina operationer stöda sig på Natos resurser. Sverige deltar för närvarande i EU:s militära krishanteringsoperation i Tchad (2008).

Behovet av att utveckla snabbinsatsresurserna nämndes redan i EU:s ursprungliga styrkemål från Europeiska rådet i Helsingfors i december 1999. Vid en konferens i november 2004 som gällde bidrag till snabbinsatsstyrkorna meddelade unionens medlemsländer att de grundar totalt 13 avdelningar varav den största delen är insatsstyrkor eller stridsgrupper (*battle groups*) om cirka 1 500 man.⁶ Meningen är att de avdelningar medlemsländerna bildar ska vara startklara turvis under sex månader så att minst två avdelningar är i beredskap vid varje tidpunkt.

Medlemsstaterna beslutar nationellt separat även om deltagande i användningen av snabbinsatsstyrkor oavsett att dessa avdelningar turvis har försatts i hög beredskap. Avsikten är att EU vid behov ska kunna starta två separata, nästan samtidiga snabbinsatsoperationer. Avsikten är att unionen kan fatta beslut om att starta en insats inom fem dagar från det krishanteringskonceptet har godkänts och att styrkorna ska kunna inleda verkställandet i insatsområde inom 10 dagar efter detta beslut. Avdelningen ska vara funktionsduglig under 30–120 dygn. I fråga om uppdrag med snabb mobilisering är syftet att EU beslutar om genomförandet av operationerna från fall till fall.

⁶ Alla unionens medlemsstater, med undantag av Danmark, meddelade att de deltar på ett eller annat sätt.

EU:s snabbinsatsstyrkor ska utbildas och utrustas så att de kan genomföra militärt krävande uppdrag i riskfyllda förhållanden. Till avdelningarnas uppdrag kan höra operationer som t.ex. förutsätter att styrkorna i tvingande syfte går emellan de stridande parterna och att civilbefolkningen skyddas under mycket svåra förhållanden.

Sverige organiserade en stridgrupp som stod i beredskap första halvåret 2008 i samarbete med Irland, Finland, Norge och Estland.⁷

3.4.3 Nato

Nato är fortsatt en viktig säkerhetspolitisk aktör och krishanteringsorganisation. Sveriges relation till Nato bygger på samarbetet inom Euroatlantiska partnerskapsrådet (EAPR) och Partnerskap för fred (PFF) och samarbetet mellan EU och Nato. Genom övningsverksamhet och den så kallade planerings- och översynsmechanismen säkerställs partnerländernas förmåga för internationella krishanteringsinsatser, vare sig de bedrivs i FN:s, EU:s eller Nato:s regi. Det strategiska partnerskapet mellan EU och Nato inom krishantering innebär att EU ska kunna nyttja vissa Nato-resurser för planering och ledning av insatser.

Både Natos medlemmar och partnerländer har möjlighet att från fall till fall besluta om vilka krishanteringsoperationer de deltar i. Som en del av utvecklingen av försvarsplanen har Nato för medlemmarnas del eftersträvat ett mera förpliktande tillvägagångssätt. Även om ett beslut inte har bindande verkan har Nato utgått från att medlemsländerna reserverar en viss del av sina resurser för krishanteringsuppdrag som genomförs utomlands och *de facto* har en del av sina styrkor utomlands i utlandsuppdrag.

Nato inkluderar i krishanteringsuppdragen i regel alla sådana operativa militära uppdrag som inte ingår i det gemensamma försvaret. Om de krishanteringsuppdrag som i Natos interna planering syftar till stabilisering används ofta benämningen "fredsbevarande insatser" (*Peace Support Operations*, PSO). Såsom FN har inte heller Nato någon officiell definition på begreppet krishanteringsuppdrag.

Nato har sedan 1990-talet genomfört mer än ett tiotal mycket olika militära krishanteringsuppdrag, från övervaknings- eller utbildningsuppdrag ända till vittomfattande stabiliseringsoperationer eller fredsframtvingande insatser.

⁷ *Nordic Battle Group* (NBG).

Ett stort antal av Natos medlemsländer, partnerländer och tredjeländer har deltagit i omfattande markoperationer som genomförts i stabiliseringssyfte i Bosnien-Hercegovina, Kosovo och Afghanistan. Mandatet för alla dessa operationer har inbegripit verkställighet av uppdraget i sista hand även med stöd av tvångsåtgärder. Till Bosnien-Hercegovina och Kosovo sändes i det inledande skedet av operationerna stora styrkor i syfte att förhindra parternas fientligheter med så massiv närvaro som möjligt. Båda operationerna var exempel på att sändandet av en välutrustad och kvantitativt stor styrka i svåra förhållanden kan förhindra att våldsamheter utbryter och samtidigt minska behovet av maktmedel.

Nato har även genomfört operationer som i sin helhet har varit fredsframtvingande insatser. Sådana har på Västra Balkan varit flygräderna för att lösa först kriget i Bosnien-Hercegovina och sedan Kosovokrisen.

Nato genomför för närvarande en omstrukturering i riktning mot ett ökat fokus på internationell krishantering. Ett viktigt element i detta arbete är den pågående utvecklingen av Nato:s snabbinsatsstyrka *NATO Response Force* (NRF) vars syfte främst är att öka tillgängligheten och interoperabiliteten bland medlemmarnas insatsförband. NRF kommer sannolikt att inverka på normer och standarder för internationell krishantering och för certifiering av styrkor även för krishanteringsuppgifter.

3.4.4 Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (Osse)

Osse arbetar med säkerhetsfrågor i ett brett perspektiv och dess verksamhet omfattar främst tre dimensioner: militärpolitiska aspekter, demokrati och mänskliga rättigheter samt ekonomi och miljö. Tyngdpunkten ligger på konfliktförebyggande och återuppbyggnad. Osse:s flexibla och kostnadseffektiva organisation och breda fältnärvaro gör snabba förebyggande insatser möjliga. Organisationen har kapacitet att verka i olika skeden av en konflikt: förvarning, förebyggande, konflikthantering samt återuppbyggnad och utveckling av demokratin och rättsstaten.

3.4.5 Andra internationella krishanteringsoperationer

Militära krishanteringsuppdrag har ibland även genomförts av en grupp länder utan att någon internationell organisation lett operationen. ISAF, som verkar i Afghanistan, var under de första verksamhetsåren en operation genomförd av en grupp länder (den så kallade koalitionen av likasinnade, coalition of the willing). Gruppen leddes först av Storbritannien och sedan turvis av något av de länder som deltog i operationen. År 2003 överfördes uppdraget att ledas av Nato. Operationen har sedan första början haft FN:s bemyndigande.

Militära krishanteringsuppdrag av olika typer har genomförts av grupper av länder även på annat håll, t.ex. i Mellanöstern och Afrika. De regionala organen har även verkställt fredsbevarande operationer. Till exempel har Afrikanska unionen (AU) genomfört militära krishanteringsoperationer i Darfur i Sudan (AMIS I, II). Sedan slutet av 2007 genomförs operationen i Darfur gemensamt av AU och FN (UNAMID).

3.5 Några utvecklingslinjer

3.5.1 Allmänt

Som ovan angetts så har det internationella samfundets beredskap att ingripa i olika krissituationer ökat sedan det kalla kriget upphörde och blivit mera krävande till sin karaktär. Numera varierar de internationella militära krishanteringsuppgifterna till karaktären. Jämfört med tidigare har främst antalet traditionella observations- och rapporteringsuppgifter relativt sett minskat. Däremot har mer krävande militära krishanteringsuppgifter allt oftare börjat genomföras i syfte att lösa kriser och undvika att de eskalerar. Av denna orsak förekommer ett stort antal operationer under svåra och riskfyllda förhållanden som vid behov innefattar militärt tvång.

Utifrån operationernas uppgifter och befogenheterna att använda maktmedel kunde man tidigare klarare än för närvarande skilja mellan så kallade traditionella fredsbevarande uppdrag och krävande uppdrag som avvek från dessa.

Traditionella, fredsbevarande uppdrag som främst innefattar observation och rapportering pågår fortfarande och sådana uppdrag kommer att behövas även i fortsättningen. Trots det förutsätter i dag en avsevärd del av de fredsbevarande uppdrag eller militära

krishanteringsuppdrag som genomförs av olika organisationer, även FN, förmåga att handla för att säkra uppdragets mål, vid behov även mot den ena partens vilja. En möjlighet till tvångsåtgärder innefattas i de flesta militära krishanteringsuppgifter som genomförts sedan ingången av 1990-talet, i avsikt framför allt att förhindra parternas våldsamma agerande. I många fall har möjligheten till tvångsåtgärder och användning av maktmedel visat sig nödvändigt redan i syfte att trygga den internationella organisationens trovärdighet och verksamhetsförutsättningar.

Utmärkande för dagens internationella militära krishanteringsverksamhet är:

- försök att ingripa i tid i kriser som försvåras,
- ett på detta grundat behov att utveckla reaktionsförmågan,
- försök att förhindra att kriser förvärras och lösa kriserna så effektivt som möjligt med maktmedel som sista utväg,
- behov att kunna agera i krävande uppgifter även i svåra förhållanden,
- genomförande av militära operationer som en del av en större helhet, som även omfattar civila uppgifter av varierande slag,
- de operativa aktörerna är flera, en ny bland dessa är Europeiska unionen.

3.5.2 Svenskt deltagande i fredsfrämjande verksamhet

I propositionen som ligger till grund för 2004 års försvarsbeslut och i senare riksdagsbeslut görs bedömningen att mycket pekar på att antalet internationella konflikter kommer att vara fortsatt högt. Det betonas att världssamfundet har ett ansvar att möta de hot som finns mot vår gemensamma säkerhet och att våra internationella insatser bidrar till att främja internationell fred och säkerhet, och därmed vår egen säkerhet. Vidare framhålls att det är viktigt att Sverige agerar gemensamt med andra stater i fredsfrämjande insatser. Försvarsmaktens verksamhet utgör här en viktig resurs i en aktiv svensk utrikes- och säkerhetspolitik. Samtidigt betonas att utnyttjande av militära resurser i internationell krishantering måste ses i ett större sammanhang där andra resurser och ansträngningar

också ingår. Försvarsmaktens bidrag ska därför komplettera, eller kompletteras med civil internationell krishantering.

3.5.3 Den svenska nationella strategin för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet

Regeringen har under våren 2008 formulerat en nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet.⁸

Syftet med strategin är att ge en övergripande vägledning för svenskt agerande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet. Den ska ange de politiska målen, skapa förutsättningar för ett mer effektivt resursutnyttjande samt ge stöd för ett samlat militärt och civilt agerande i de insatsområden där Sverige deltar.

I strategin framhålls att det finns ett fortsatt stort behov av internationella insatser på olika håll i världen och efterfrågan är omfattande beträffande svensk medverkan. Samtidigt konstateras att parallellt med den kvantitativa ökningen blir mandaten bredare och insatserna alltmer komplexa. Syftet med den nationella strategin på området är även att ge en samlad bild av den ambitionshöjning som regeringen aviserade i budgetpropositionen 2007 och som bland annat tar sig uttryck i en stegvis ökning av resurserna för fredsfrämjande truppinsatser under åren 2007, 2008 och 2009.

Genomförandet av den svenska ambitionshöjningen kommer att ske i en miljö där hoten globaliseras, insatserna blir mer komplexa och efterfrågan förutses fortsätta att öka. I strategin betonas att möjligheter till ett samlat svenskt engagemang ska värderas i anslutning till att en ny insats inleds och så långt möjligt ska processen präglas av en helhetssyn på Sveriges deltagande. I strategin understryks att Sveriges deltagande i freds- och säkerhetsfrämjande insatser ska vila på en folkrättslig grund. Skydd av och respekt för folkrätten, inklusive de mänskliga rättigheterna och den internationella humanitära rätten, är central. Sverige ska arbeta för att skyldigheten att skydda befolkningar mot grova kränkningar av den internationella humanitära rätten och de mänskliga rättigheterna vägs in i alla faser av fredsfrämjande insatser.

⁸ Skr 2007/08:51 - "Nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet".

I strategin framhålls att Sveriges medlemskap i FN och EU utgör centrala utgångspunkter för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik. På motsvarande sätt är nära samarbete med försvarsalliansen Nato centralt. Vidare påpekas att det förs även ett nära samarbete med de nordiska länderna i dessa frågor. Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) och den europeiska säkerhets- och försvarspolitik (ESFP) utgör en central plattform för svenska säkerhetspolitiska intressen. Arbetet med krishantering ska genomsyras av insikten att säkerhet, utveckling och respekt för mänskliga rättigheter och demokratiska principer är nära sammankopplade och ömsesidigt förstärker varandra. En stabil säkerhetssituation, vilket är huvuduppgiften för en fredsfrämjande insats, är en förutsättning för att demokrati, mänskliga rättigheter, en fungerande rättsstat och välbefinnande ska kunna uppnås.

I strategin anges att utgångspunkten är att Sveriges bidrag i freds- och säkerhetsfrämjande insatser ska öka, såväl kvalitativt som kvantitativt. De svenska bidragen bör utformas som samlade insatser, med både militära och civila delar. Sverige ska ha kapacitet till såväl snabbinsatser som till långsiktiga och mer kortvariga insatser. Det militära engagemanget ska öka så att en dubbling av utlandsstyrkans förmåga åstadkoms. Det är i första hand förmågan att tillsammans med andra länder förebygga, begränsa, dämpa och avbryta konflikter som ska prioriteras. Sverige ska kunna lämna bidrag till dessa insatser där vi kan ge ett mervärde till den samlade operationen. Försvarsmakten ska ha förmåga till att samtidigt leda och delta i två insatser av bataljonsstorlek samtidigt som mindre förbandsenheter ska kunna sättas in i ytterligare tre insatser. Strävan är att bidra med större och mer sammanhållna militära förband i internationella insatser. En del i denna ambitionsökning är ett fortsatt svenskt deltagande i EU:s snabbinsatsstyrkor. Sverige ska ha förmåga till att vara snabbt på plats i ett nytt insatsområde inom ramen för etablerade samarbeten gällande snabbinsatsförmåga.

I strategin framhålls vidare att för att nå största möjliga effektivitet i de fredsfrämjande insatserna är det även fortsättningsvis en ambition att utifrån etablerade principer, bland annat inom ramen för FN:s fredsfrämjande verksamhet, fortsatt utveckla den svenska förmågan när det gäller civil-militär samverkan i insatserna. En viktig del i detta är att fortsätta implementera FN:s resolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet. En högre andel kvinnor i insatser ger ökad operativ effekt, bland annat genom att Sverige därmed

skapar förutsättningar för att nå ut till hela befolkningen i insatsområdet.

3.6 Sammanfattning och slutsatser

Händelser som innebär hot mot internationell fred och säkerhet och allvarliga risker kan vara svåra att förutse och uppstå plötsligt. Dagens konflikter och krishärdar är ofta av en delvis annan karaktär än tidigare. I dag kan hot som är geografiskt avlägsna vara lika påtagliga som hot på nära håll. De största utmaningarna och riskerna för vårt lands säkerhet finns i dag på den globala arenan. Utmaningarna är transnationella till sin karaktär vilket innebär att händelseutvecklingar långt från Sverige snabbt kan få konsekvenser även nationellt. Svenska fredsfrämjande insatser med militära förband kan komma att behöva nyttjas för internationella fredsfrämjande insatser, ibland på stora avstånd från Sverige under växlande och ibland mycket krävande omständigheter. Det innebär att grunden för Försvarsmaktens utveckling bland annat utgörs av behoven av militär förmåga till internationell krishantering. Försvarsmakten behöver ha en mångsidig förmåga användbar för internationella fredsfrämjande insatser som sker i komplexa och farliga miljöer på långt avstånd från Sverige. Försvarsmakten behöver ha förmåga att kunna agera i alla geografiska arenor inom ett brett spektrum av uppgifter. Försvarsmakten uppgifter att verka i komplexa och riskfyllda miljöer ställer höga krav på rekrytering, utbildning, utrustning och omhändertagande av personalen före, under och efter fredsfrämjande insats.

4 Försvarsmaktens internationella militära insatser

Utredningens bedömning:

- Försvarsmakten har i dag till uppgift att kunna verka utmed hela skalan av krishanteringsuppgifter.
- Försvarsmakten har utvecklat förmågan att genomföra svåra och komplexa internationella militära insatser.
- Försvarsmaktens förmåga att genomföra insatser i den högsta nivån på konfliktskalan har förbättrats.

4.1 Inledning

Försvarsmaktens uppgifter innebär bland annat att myndigheten ska utveckla och vidmakthålla insatsförband med olika beredskap för internationella militära insatser samt genomföra sådana insatser.

Utredningens uppdrag att lämna förslag till en sammanhållen veteranpolitik som innebär att den insatta personalen omhändertas före, under och efter tjänstgöring i en internationell militär insats hänger nära samman med inriktningen och omfattningen av Försvarsmaktens internationella verksamhet.

I detta kapitel redovisas därför översiktligt Försvarsmaktens internationella verksamhet i de delar den berör utredningens arbete. Inledningsvis ges en översiktlig beskrivning av Försvarsmaktens internationella verksamhet. Vidare redogörs för anmälda förband till internationella styrkeregister. Avslutningsvis berörs utbildning, internationella övningar m.m.

4.2 Bakgrund

Sverige har deltagit i olika fredsfrämjande internationella insatser sedan 1956. Sedan 1960-talet har Sverige förbundit sig att på anmodan ställa militär personal till förfogande för FN-uppdrag. Sverige har deltagit i militära FN-operationer i bland andra länder som Kongo, Egypten, Cypern, Libanon. Sedermera har ambitionerna att aktivt bidra till det internationella fredsfrämjande arbetet medfört att Sverige även engagerat sig med trupper ingående i andra multinationella styrkor, t.ex. i före detta Jugoslavien (IFOR/SFOR). Mellan 80 000–100 000 svenskar har hittills tjänstgjort i dessa insatser på olika håll i världen.

För närvarande (2008) deltar Sverige med militära förband (trupp) i Natos militära krishanteringsoperationer i Afghanistan (ISAF) och Kosovo (KFOR) samt EU:s militära krishanteringsoperation i Tchad. Sverige deltar också i stabs- och observationsuppdrag i flera FN-operationer. Sverige deltar även i övrig militär krishanteringsverksamhet inom ramen för FN, EU, Nato och Osse. Sverige har under första halvåret 2008 också haft ansvaret för den ena av EU:s två stridsgrupper och då arbetat tillsammans med andra länder.

Det svenska militära bidraget till internationella insatser har stabiliserat sig kring i genomsnitt cirka 2 000 personer per år. Under 2007 har ca 2 400 personer tjänstgjort i de internationella insatser Försvarsmakten deltagit i vilket motsvarar ca 950 årsarbetskrafter.¹

Det svenska deltagandet i fredsfrämjande verksamhet ska öka i framtiden. Såväl i 2004 års försvarsbeslut² som senare riksdagsbeslut betonas att den pågående omstruktureringen och utvecklingen av Försvarsmaktens verksamhet syftar bland annat till att öka Sveriges möjlighet att delta i fredsfrämjande insatser inom ramen för FN och andra internationella organisationer samt att bidra till utvecklingen av EU:s krishanteringsförmåga. Försvarsmaktens förband och personal ska finnas tillgängliga för detta ändamål samtidigt som fokus riktas mot att utveckla det svenska bidraget till EU:s snabbinsatsförmåga. Försvarsmaktens organisation, förmåga och beredskap ska vara anpassad för att kunna genomföra internationella militära insatser.

¹ Prop 2008/09:1, utgiftsområde 6, s 35.

² Prop. 2004/05:5, bet. 2004/05:FöU4 och 5, rskr. 2004/05:143.

4.3 Försvarsmaktens internationella uppgifter

I 2004 års försvarsbeslut och senare riksdagsbeslut anges att Försvarsmakten har till uppgift att bevara vårt lands fred och självständighet genom att:

- bidra till att hantera och förebygga kriser i vår omvärld,
- hävda vår territoriella integritet,
- försvara Sverige mot väpnat angrepp,
- värna civilbefolkningen och säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna i händelse av krig.

Försvarsmaktens bidrag till att uppfylla de säkerhetspolitiska målen utgår från dess huvuduppgift, förmågan att föra väpnad strid. Försvarsmakten utvecklar i dag ett modernt och flexibelt insatsförsvar med hög tillgänglighet. Tonvikten ligger på operativ förmåga i närtid. För att kunna utvecklas och möta framtidens hot och utmaningar ska Försvarsmakten även upprätthålla grundläggande kompetenser för att på sikt kunna utveckla en mer omfattande förmåga.

I försvarsbeslutet och efterföljande riksdagsbeslut betonas att Sveriges deltagande i internationella fredsfrämjande insatser ska öka över tiden och att de nationella och internationella uppgifterna utgör två sidor av samma mynt. Försvarsmaktens förmåga till internationella insatser ska öka, såväl kvantitativt som kvalitativt. Målsättningen är att svenska insatsförband ska vara utformade för att kunna hantera de mest komplicerade situationerna och de svåraste uppgifterna. Försvarsmakten ska därför ha förmåga att verka utmed hela skalan av krishanteringsuppgifter från förtroendeskapande, konfliktförebyggande, humanitära, fredsbevarande uppgifter till fredsframtvingande insatser. Målsättningen är att Försvarsmakten ska samtidigt kunna leda och delta i två större insatser av bataljonsstorlek och även leda och delta i tre mindre insatser. Vissa insatser ska kunna påbörjas med kort förvarning och andra insatser ska kunna vara uthålliga under längre tid.

4.4 Försvarsmaktens internationella insatser

Ett mått på hur Försvarsmaktens internationella förmåga utvecklats är den sammantagna bilden av genomförda insatser under perioden 2005–2008. Nedan redovisas internationella insatser som Försvarsmakten genomfört under hela eller del av den aktuella perioden.

- Afghanistan: ledningsansvar för återuppbyggnadsenhet och en styrka motsvarande bataljon(-).
- Förenade Arabemiraten: transportflygenhet.
- Kosovo: ledningsansvar av stridsgrupp, mekaniserad bataljon(-), militärpolisenhet, helikopterenhet, m.m.
- Liberia: mekaniserat kompani(+).
- Libanon: korvettstyrka.
- Demokratiska republiken Kongo: specialförband och transportflyg.
- Bosnien: bland annat logistikenhet.
- Tchad: amfibieskyttekompani(+).

Ett 15-tal observatörsmissioner har dessutom bemannats under perioden.

Insatserna har genomförts inom ramen för FN-, Osse-, EU- och Natoleda operationer. Insatserna ha varit av skiftande karaktär, vilket medfört att Försvarsmakten har fått möjlighet att utveckla befintliga och nya förmågor. Utvecklingstendensen är en förskjutning från observatörsmissioner till insatser av förbandsenheter.

Försvarsmaktens uppger att flertalet insatsförband och funktioner har planerats för eller genomfört internationell insats under 2007.

4.5 Försvarsmaktens förband anmälda till internationella styrkeregister och i beredskap

Försvarsmaktens olika förband är anmälda till internationella styrkeregister som administreras av FN, EU eller av Nato. En utgångspunkt för utvecklingen av svenska bidrag till internationella styrkeregister är de kapacitetsmål som tagits fram gemensamt inom EU.³ De anmälda förbanden ska kunna sättas in i flera olika typer av internationella insatser, t.ex. inom ramen för FN och andra organisationer men även kunna förstärka EU:s snabbinsatsförmåga. De förband som anmäls kommer i huvudsak ur insatsorganisationen och utgör grunden för att kunna tillgodose kravet på medverkan i internationella fredsfrämjande insatser.

Förbandens beredskapsgrad varierar beroende på omvärldsläge och nationella överväganden. Förbanden kan växla mellan att vara insatta i långvariga internationella insatser och att vara förstärkningsförband till den nordiska stridsgruppen när den är insatt. Evaluering av förbanden mot internationell standard sker löpande och har etablerats som en integrerad del av förbandsverksamheten.

I styrkeregistren listas och samordnas de förband eller enskilda kompetenser som olika länder har tillgängliga. På så sätt är det lätt att snabbt få fram en internationell styrka bestående av flera olika enheter när behov uppstår. Samma förband eller enhet kan vara anmält till flera register. Förband har olika former av beredskap för att kunna genomföra insatser utomlands. Förbanden övas tillsammans och beredskapsnivån anpassas för att snabbt kunna vara på plats i ett insatsområde.

Följande förband ur Försvarsmakten är anmälda den 1 juli 2008 till FN:s styrkeregister UNSAS respektive Nato/Pff:s styrkeregister PARP med 30 dagars beredskap samt till EU med hög beredskap:

- ett specialförband,
- ett mekaniserat kompani.

Följande förband är anmälda till UNSAS respektive PARP styrkeregister med 90 dagars beredskap samt till EU med medel beredskap:

- en mekaniserad bataljon,
- ett ingenjörskompani,

³ Så kallade *Headline Goals* 2010.

- ett militärpolisförband,
- CBRN-insatsstyrka,
- en artillerilokaliseringsradargrupp,
- en jägarpluton,
- en korvettdivision om två korvetter och stödfartyg,
- en minröjningsdivision om två minröjningsfartyg och stödfartyg, en ubåt med stödenhet,
- en amfibiebataljon (del av),
- en stridsflygdivision,
- ett transportflygförband,
- ett signalspaningsflygplan,
- en ledningsflyggrupp (från 2010-01-01),
- ett stridsvagnskompani med transportpluton,
- en lätt mekaniserad bataljon,
- en luftvärnspluton,
- en flygunderstödsledning (från 2010-01-01),
- ett flygbasförband.

Ett Operativt ledningsförband (F)HQ är anmält med 360 dagars beredskap.

Följande förband är planerade att anmälas som rotationsförband till EU i beredskap låg:

- en minröjningsdivision om två minröjningsfartyg och stödfartyg,
- en amfibiebataljon (del av),
- en lätt mekaniserad bataljon.

Förbanden ska vid insats ha sex månaders uthållighet i insatsområdet utom de förband som tillika anmäls till EU som rotationsförband i beredskap låg. Dessa ska ha förmåga att bidra till längre internationella militära insatser. Samtliga förband ska dessutom senast 12 månader efter avslutad insats vara klara för ny insats.

4.6 Nordiska stridsgruppen (*Nordic Battle Group*)

I november 2004 överenskom Sverige, Finland och Norge att samarbeta om uppsättandet av en EU-stridsgrupp. Styrkan fick namnet *Nordic Battle Group* (NBG). Även Estland och senare Irland deltog i detta samarbete. Målsättningen var att bidra till EU:s kris- hanteringsförmåga. Den multinationella stridsgruppen utgjordes av

bidrag från dessa fem länder med Sverige som ledningsansvarig (*framework nation*). Ett samarbete med Storbritannien etablerades inom framför allt ledningsområdet på militärstrategisk nivå. Styrkans organisation utformades mot EU:s efter hand utformade krav på stridsgrupper. Sverige bidrog med 2 300 personer, Finland med 200 personer, Norge med 150 personer, Estland med 45 personer och Irland med 88 personer. Rekrytering av personal, främst från den ineliggande åldersklassen av värnpliktiga, ägde rum under hösten 2007. Styrkan stod i beredskap under första halvåret 2008.

Regeringen har gett Försvarsmakten i uppdrag att planera för ett svenskt ledningsansvar för en av de två stridsgrupper som ska stå i beredskap första halvåret 2011.

4.7 Försvarsmaktens utlandsstyrka

Försvarsmaktens militära enheter (förband) och enskilda som ska tjänstgöra i ett insatsområde utomlands placeras i samband med utbildning och under tjänstgöring i insatsen organisatoriskt i Försvarsmaktens utlandsstyrka. Personal som sedan tidigare är anställd i Försvarsmakten placeras i utlandsstyrkan genom ett tidsbegränsat förordnande. Övrig personal som rekryteras särskilt för en insats får en tillfällig anställning i utlandsstyrkan för den period som insatsen pågår.

Försvarsmaktens personal som tjänstgör i och övrig personal som anställs särskilt för en internationell insats i utlandsstyrkan omfattas av bestämmelserna i lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten (LuF). I lagen finns bestämmelser som reglerar anställningsvillkor, uppföljnings- och rehabiliteringsansvar, mm. I förordningen om utlandsstyrkan finns bestämmelser i anslutning till LuF.

4.8 Internationella befattningar

Internationella militära befattningar finns inom multinationella organisationer och vid multinationella staber under genomförande av insatser. Befattningshavaren fyller en ordinarie funktion inom aktuell stab eller motsvarande och står under befäl av stabens chef.

Svenska befattningar i internationell tjänst finns bland annat i form av svenska militära representanter i Nato, EU (VEU), mili-

tära rådgivare vid de svenska delegationerna till FN och Osse, svenska officerare för samverkan i multinationella staber och i andra nationers staber, dock inte ingående i enheter som är insatta i en operation.

4.9 Befattningar i Sverige för stöd till internationellt samarbete och samverkan

Inom Försvarsmaktens olika enheter i Sverige finns olika befattningar för stöd till internationella militära insatser samt internationellt samarbete och samverkan med andra länder och internationella organisationer. Befattningshavarens uppgift är att hantera frågor som berör internationella militära insatser samt internationellt samarbete och samverkan.

4.10 Försvarets internationella centrum

Försvarets internationella centrum (Swedint) har som huvuduppgift att vara nationellt kompetenscenter för den internationella militära verksamheten. Swedint bedriver en omfattande utbildningsverksamhet i ämnen som rör fredsfrämjande verksamhet. Utbildning genomförs för dem som ska ingå i svenska fredsfrämjande insatser och den avser militärer och civila, poliser och sjukvårdspersonal. Vid sidan av denna typ av utbildning genomförs också ett stort antal kurser med nationella och internationella deltagare.

Swedint sammanställer och analyserar erfarenheter och information från svenska och utländska internationella militära insatser. Denna kunskap är en viktig del i verksamheten med att stödja Försvarsmakten och andra myndigheter samt andra länder och organisationer med kompetens i fredsfrämjande verksamhet.

4.11 Utbildning

Försvarsmaktens system för produktion av insatsorganisationen innebär att ansvaret för produktion av förband med internationella uppgifter fördelas ut på grundorganisationen. I princip innebär det att alla förband som produceras för insatsorganisationen ska i sin helhet eller med delar av förbanden bidra till Försvarsmaktens internationella förmåga. Försvarsmaktens återgång till att kaderorganisera insatsförbanden medför också att personalen och den dagliga verksamheten kommer att influeras av kraven på internationell förmåga.

Försvarsmaktens förbandsutbildningssystem syftar till att öka kvaliteten i grundutbildningen samt öka rekryteringen och förmågan till internationella insatser. Systemet bygger på en terminsindelad utbildning där tiden för huvuddelen av de värnpliktiga är anpassad till civilt och militärt skolsystem och där utbildningstiden är ca 11 månader (två terminer). Utbildningen av förband avsedda för internationella insatser ingår som en återkommande och stående del av produktionsuppdragen till grundorganisationen. Detta sker genom införandet av en tredje termin. Den tredje terminen genomförs med frivillig och kontrakterad personal som fullgjort grundutbildning. Systemet med tre terminer för utbildning av soldater och sjömän innebär en icke oväsentlig utökning av utbildningstiden. Detta ökar kvaliteten och förbättrar möjligheterna för frivilliga att tjänstgöra i Försvarsmakten direkt efter grundutbildningen, vilket i sin tur också underlättar organiserandet av insatsförband med internationell beredskap. Enligt Försvarsmakten har utbildningen till insatsorganisationen nått de uppställda målen under perioden 2005–2007, vilket innebär att förbanden har kunnat tillföras erforderlig personal med rätt kompetens. Vidare har förbanden kunnat vidmakthålla respektive utveckla avsedda förmågor till såväl nationella som internationella insatser.

4.12 Internationella övningar

Försvarsmakten deltar regelbundet med förband och enskilda i olika internationella övningar. Sammanlagt deltar svenska enheter i mer än 30 förbands-, funktions- och ledningsövningar varje år. Flertalet av övningarna är sådana som genomförs flera år i följd. Det gäller såväl nationella övningar som internationella övningar

och övningar utomlands där svensk personal deltar som gästnation. Samövningar med andra nationer är också en naturlig del av förbandsverksamheten. Internationella övningar är en förutsättning för att Försvarsmakten ska kunna fortsätta att utveckla stridsteknik, taktik, metoder och förmåga att verka i en internationell miljö.

4.13 Sammanfattning och slutsatser

Försvarsmaktens internationella verksamhet är i dag till sin karaktär både omfattande och har en betydande spännvidd, från enskilda officerares deltagande i kursverksamhet över svensk representation med försvarsattachéer eller tillhandahållande av militära observatörer och rådgivare till deltagande med enskilda officerare och/eller förbandsenheter i gemensamma övningar eller i fredsfrämjande internationella militära insatser. Försvarsmaktens förmåga till internationella insatser ska fortsatt öka, såväl kvantitativt som kvalitativt.

Försvarsmakten utvecklar i dag ett modernt och flexibelt insatsförsvar med hög tillgänglighet. Tonvikten ligger på väpnad strid och operativ förmåga i närtid. Målsättningen är att svenska insatsförband ska vara utformade för att kunna hantera de mest komplicerade situationerna och de svåraste uppgifterna. Detta ställer krav på Försvarsmakten att kunna verka utmed hela skalan av krishanteringsuppgifter från förtroendeskapande, konfliktförebyggande, humanitära, fredsbevarande uppgifter till fredsframtvängande insatser.

Försvarsmakten har i dag i huvudsak den förmåga som krävs för att medverka i internationella militära insatser. De internationella militära insatserna har dessutom bidragit till att utveckla myndighetens förmåga att förebygga och hantera kriser i omvärlden. Särskilt har förmågan att genomföra insatser i den högsta konfliktskalan vid fredsframtvängande insatser förbättrats jämfört med tidigare år. Insatserna i Afghanistan, Kosovo och Libanon (flott-enhet), i kombination med övriga truppinsatser samt den relativt omfattande mängden så kallade enskilda missioner, har även utvecklat förmågan att kunna leda två större och tre mindre insatser. Förmågan att med kort varsel förstärka pågående insatser har också prövats och utvecklats.⁴

⁴ Försvarsmaktens årsredovisning för 2007.

Det kan konstateras att Försvarsmaktens inriktning av verksamheten mot internationella uppgifter får till följd att fokus i verksamheten förflyttas från utbildning och beredskap till utbildning inför och genomförande av svåra och komplexa internationella militära insatser. Detta ställer nya krav både på myndigheten och inte minst på personalen som deltar i sådana insatser och väcker frågan hur personalen på bästa sätt ska omhändertas före, efter och under en insats.

5 Andra myndigheter och organisationer med internationell verksamhet

Utredningens förslag:

- Myndigheternas och organisationernas kunskap om och erfarenheter av internationella insatser bör i större utsträckning tillvaratas och göras tillgänglig för aktörer som bedriver internationella insatser.
- Ett sammanhållet nationellt nätverk bestående av dessa myndigheter och organisationer bör tillskapas.
- Försvarsmakten bör ges i uppdrag att vara sammanhållande för nätverket och dess verksamhet.

5.1 Inledning

I direktiven anges att utredningen ska klarlägga vilka andra myndigheter och organisationer som bedriver likartad internationell verksamhet som Försvarsmakten och pröva om – och i så fall hur – myndigheten bör samarbeta med dessa.

Utredningen har i syfte att belysa frågeställningen inhämtat underlag från Folke Bernadotteakademin, Polisen och Statens räddningsverk. Det ska i detta sammanhang noteras att även Svenska Kyrkan, Röda korset, Läkare utan gränser m.fl., bedriver internationell verksamhet i olika kris- och konfliktområden.

5.2 Bakgrund

Flertalet av de myndigheter och organisationer som har personal i internationella insatser har program för omhändertagande av insatspersonalen, bland annat för att den ska ha en mental beredskap före, stöd under och uppföljning efter en insats. Några olika myndigheters och organisationers program redovisas nedan.

5.2.1 Folke Bernadotteakademin

Folke Bernadotteakademin (FBA) svarar för rekrytering och utbildning av civil personal till olika fredsbevarande missioner som ledes av FN, EU och Osse. Även inom andra typer av missioner ställer myndigheten civila experter till förfogande, t.ex. personal till SSR¹ och DDR² uppgifter, civila observatörer, politiska rådgivare, gender rådgivare, experter inom medling och dialog, ledning och samverkan, mänskliga rättigheter och civil-militär samverkan.

Inför utlandstjänstgöring

Efter annonsering genomför myndigheten en noggrann genomgång av alla sökande. Denna genomgång följs av referenstagningar och djupintervjuer. Uttagna sökande skickas på utbildning i myndighetens regi. Under utbildningen bedöms kandidaternas lämplighet för internationell tjänstgöring. Först efter genomförd utbildning tas kandidaterna ut för sekondering till de internationella organisationerna. FBA svarar för all administration i samband med utsändandet av personalen.

Under utlandstjänstgöring

Under pågående tjänstgöring genomför myndigheten ett eller flera besök i missionen och genomför då utvecklingssamtal med den sekonderade personalen. Under hela tjänstgöringsperioden har de rekryteringsansvariga kontakt med den sekonderade personalen i frågor som rör tjänstgöringen. De sekonderade uppmanas att besöka myndigheten vid resor till Sverige under pågående tjänstgö-

¹ Security Sector Reform.

² Disarmament, Demobilisation and Reintegration.

ring. Målsättningen är att den anställde ska känna att det finns en etablerad kontakt med myndigheten för stöd och information.

Efter utlandstjänstgöring

I samband med avslutningen av tjänstgöringen och hemkomsten till Sverige genomförs ett hemkomstprogram. Detta program kan anpassas till individuella hemrotationer eller de tillfällen då ett antal sekonderade från en eller flera olika missioner återvänder. Programmet omfattar administrativ avslutning av anställningen vid myndigheten, presentationer vid andra relevanta departement eller myndigheter, föreläsningar vid myndighetens kurser samt samtal med psykolog (*debriefing*).

FBA strävar efter att, efter det att tjänstgöringen utomlands avslutats och hemkomstprogrammet i Sverige genomförts, även fortsättningsvis hålla kontakt med den tidigare anställde. Detta kan ske genom att denne frivilligt ställer sig till förfogande i den nationella resurspoolen eller kan kallas in som resursperson i samband med rekryteringar eller utbildningar.

Vid myndigheten finns planer på att utdela ett lämpligt tjänsttecken till den personal som på ett fullgott sätt genomfört sin utlandstjänstgöring.

5.2.2 Polisen

Polisens omhändertagande av personalen inriktas på tre huvudområden, dvs. förebyggande åtgärder före utlandstjänstgöringen, handläggning och stöd vid inträffade skador och uppföljning efter avslutat utlandstjänstgöring. Det förberedande arbetet inför utlandstjänstgöring bedöms vara rent avgörande för skadefrekvens under tjänstgöringen.

Inför utlandstjänstgöring

Grundkraven för tjänstgöring i polisens utlandsstyrka är åtta års erfarenhet av polisarbete, polisutbildningen inräknad. Det innebär att de poliser som rekryteras har gedigen erfarenhet, vilket sin tur medför ett väl utvecklat säkerhetstänkande och förmåga att läsa av och hantera risksituationer. Genom att närmaste chef dessutom ger

en bedömning av den som söker utifrån de speciella krav som ställs under utlandstjänstgöring, minskar risken ytterligare för att poliser som inte är lämpade för utlandstjänstgöring rekryteras.

En betydande del av förberedelsearbetet är utbildningen. Genom att vara väl förberedd på vad som väntar ökar möjligheterna för den enskilde polisen att minimera skaderisken.

Det förebyggande arbetet sker i samband med utbildning inför utlandstjänstgöring. Under grundutbildningen genomgår deltagarna utbildning i såväl första hjälpen som hantering av post-traumatiska stress. I samband med missionsutbildning informeras deltagarna om försäkringsfrågor, utlandsstyrkans arbete med skadehantering och information om medicinska risker i missionsområdet.

Under utlandstjänstgöring

Under den pågående utlandstjänstgöringen finns alltid personal tillgänglig vid utlandssektionen som kan svara på frågor, stödja och lämna råd om någon drabbas av en skada. Utlandssektionen utgör också kontaktpunkt mot bland annat SOS International vid de tillfällen deras bistånd erfordras.

Rikskriminalpolisens *debriefing*-grupp utgör en resurs under pågående utlandstjänstgöring och kan vid behov även besöka missionsområdena för att på plats stödja den svenska personalen i samband med traumatiska händelser.

Efter utlandstjänstgöring

Alla svenska poliser som gjort missionstjänstgöring genomgår ett hemkomstprogram under två dagar. Tillsammans med missionshandläggaren utvärderas missionen och de hemkomna poliserna ges möjlighet att lämna *feedback* på hur utlandstjänstgöringen fungerat och kan lämna förslag till förbättringar. Då görs även en första uppföljning av eventuella skador som inträffat under missionen. Alla genomgår också en medicinsk undersökning och får lämna prover för att säkerställa att ingen ådragit sig någon sjukdom eller smitta under utlandstjänstgöringen.

Poliserna genomgår också ett obligatoriskt hemkomstsamtal i grupp under ledning av utbildade handledare från *debriefing*-grup-

pen. Allt som framkommer under hemkomstsamtalet är konfidentiellt och det görs heller ingen dokumentation. *Debriefing*-handledaren har dock möjlighet och befogenhet att genomföra uppföljande samtal om det bedöms påkallat eller initiera ytterligare åtgärder i form av professionell hjälp.

Personalen informeras även om hur skadehanteringssystemet fungerar, vart de vänder sig om en skada visar sig senare under uppföljningsperioden efter avslutad tjänstgöring. Uppföljning av och hantering av skador inom polisens utlandsstyrka omfattar både fysiska skador och psykiska skador i form av post-traumatiska stressreaktioner. De fysiska skadorna innefattar även sjukdomar som kan relateras till utlandstjänstgöringen, t.ex. malaria.

Uppföljningsansvaret kvarstår i fem år efter att tjänstgöringen slutat.

I slutet av femårsperioden görs en uppföljning i form av en enkät. Enkäten består av två delar, en som avser fysiska skador och en som avser post-traumatisk stress. Enkäten är anonym, men möjlighet finns att ange kontaktuppgifter om vederbörande önskar att utlandssektionen tar kontakt med anledning av en skada.

Övrigt

Under våren 2008 har psykologiska institutionen vid Umeå universitet på uppdrag av utlandssektionen genomfört en undersökning bland poliser som avslutade sin tjänstgöring under 2007. Syftet var att utröna hur stor andel av poliserna som riskerar att drabbas av post-traumatiska stressreaktioner. Undersökningen visar att ett betydligt större antal poliser uppger sig ha någon form av besvär jämfört med vad som anges vid den uppföljning som görs vid hemkomsten.

Utfallet av undersökningen har resulterat i flera åtgärder. Dels kommer det uppföljningsformulär som hittills använts vid hemkomsten att omarbetas för att öka möjligheten att identifiera individer med behov av stöd och därmed kunna erbjuda stöd på ett tidigare stadium. Bland övriga förändringar kan nämnas att metoden för uppföljning kommer att förändras.

Samarbetet med Umeå universitet planeras också fortsätta under hösten 2008 och våren 2009 i syfte att ytterligare förbättra uppföljningsarbetet.

5.2.3 Statens räddningsverk

Statens räddningsverks (SRV) internationella verksamhet har utvecklats från att vara inriktad mot katastrofhjälp till att omfatta även andra typer av humanitära insatser i områden där hjälpbehov uppstått ur nationella eller internationella konflikter.

Ca 70–80 personer är utomlands samtidigt och under ett år mer än 200. Den vanligaste tjänstgöringstiden är från några veckor till ett halvår. Vid mer långsiktiga insatser och kapacitetsutveckling kan insatstiden bli upp till ett år. Utveckling har också gått från att skicka helsvenska team till att skicka en eller några som ansluter till befintliga internationella hjälporganisationers team (FN, EU). Personalen kom tidigare främst från Räddningstjänsten. I dagsläget är det en stor mängd olika kompetensprofiler som efterfrågas och en majoritet kommer från yrken med mindre vana vid starka stressorer (personal med inriktning mot logistik, IT, vatten och sanitet, mekaniker, etc.).

Inför utlandstjänstgöringen

All personal går en obligatorisk introduktionskurs omfattande bland annat stress-/krishantering, gruppdynamik, konflikthantering, risk-/säkerhetsaspekter, förebyggande hälsovård och grundläggande akut omhändertagande.

Chefer och teamledare går också en chefskurs med fördjupning inom gruppdynamik och stresshantering. I kursen ingår också avlastande samtal.

Inför en insats genomförs även en två dagars informationsträff med inriktning på landspecifik information och utrustning. All personal träffar då den person som svarar för psykosocialt stöd varvid betoning läggs på egenhantering av stress. De får också råd om att träna mentalt för att kunna möta stressorer bättre och att kunna arbeta med målbilder.

Under utlandstjänstgöringen

Stöd under insatsen omfattar så kallad *stresscoaching*, förtroliga samtal och krishantering. Personalstödet samverkar med medicinsk koordinator. Vid allvarliga händelser och medicinska frågor finns det en rutin med så kallad tjänsteman i beredskap och chef i bered-

skap som delansvariga. Rutinen omfattar medicinsk evakuering, kontakt med läkarexpertis, kontakt med anhöriga och kontakt med andra berörda myndigheter.

Krishantering omfattar avlastande samtal på plats och om det krävs, bearbetning av händelsen genom *debriefing*. Vid hemtransport/hemkomst kan det vara aktuellt med *debriefing* och/eller terapi.

Vid hemtransport efter en allvarlig händelse är det rutin att möta personal på lämplig flygplats för ett hemkomstsamtal för stöd och bedömning av fortsatt stödbehov. Ett stödnätverk av professionella stress- och krishanterare aktiveras då behov uppstår.

En bedömning av fortsatt stödbehov grundas på en uppföljning under några veckor. Den senaste forskningen visar att åtgärder som genomförs för snabbt in på en händelse kan göra mer skada än nytta och att en stor andel som drabbats av allvarliga händelser har en motståndskraft som gör att efterreaktionerna snabbt klingar av och det finns inte något ytterligare stödbehov.

Efter utlandstjänstgöring

All personal genomför ett hemkomstsamtal. Syftet är avlastning, att klarlägga eventuellt fortsatt stödbehov och samla erfarenheter av stresshantering.

SRV:s arbetsgivaransvar sträcker sig inte längre än kontraktstiden men vid fall som kräver behandling betalar SRV kostnaden för fem till tio tillfällen i *debriefing* eller terapi.

5.3 Sammanfattning och slutsatser

Undersökta myndigheter har alla program för att insatspersonalen ska ha en mental beredskap före och under en insats. Före insatsen ges en förberedande utbildning i stress- och krishantering.

Det finns också stora likheter mellan programmen för hur t.ex. psykisk stress hanteras. Under insatsen genomförs uppföljningsamtal och avlastningssamtal vid behov och samtliga har en beredskap för incidenter. Dessutom finns planering för kontakt med och information till anhöriga. Efter insatsen genomförs samtal och avlastningssamtal för att personalen ska få hjälp att bearbeta sina upplevelser. Dessutom genomförs verksamhet för att stödja en

återgång till normalt arbetsliv. Uppföljning sker sedan bland annat via frivilliga återträffar men även vid behov via olika typer av kontakter, som t.ex. enkäter och kontaktmannaskap.

Utredningen har inte ansett det möjligt att studera hur myndigheternas program fungerar i praktiken. Utredningen anser inte heller att det har varit utredningens uppgift att klarlägga hur programmen fungerat i praktiken.

Utredningen kan dock konstatera att Försvarsmakten och undersökta myndigheter i allt väsentligt har samma former för omhändertagande av personalen före, under och efter en internationell insats.

Försvarsmakten och övriga myndigheter har var för sig men även sammantaget en stor och bred erfarenhet av verksamhet i olika kris- och konfliktområden. Även om det redan i dag förekommer kontakter och erfarenhetsutbyte mellan myndigheter och organisationer anser utredningen att det finns skäl att ett mer formaliserat samarbete mellan berörda myndigheter och organisationer kommer till stånd i syfte att på ett mer effektivt och strukturerat sätt samla gjorda erfarenheter och kunskap i frågor som rör omhändertagandet av personal i internationella insatser. Sådan kunskap och erfarenheter bör också i större utsträckning göras tillgänglig för myndigheter och organisationer som bedriver motsvarande internationell verksamhet.

Utredningen anser att ett sammanhållet nationellt nätverk bestående av myndigheter och organisationer som bedriver internationell verksamhet i kris- och konfliktområden bör bildas. Försvarsmakten som är den avgjort största arbetsgivaren i detta sammanhang och som bedriver den mest omfattande verksamheten bör ges i uppdrag att vara sammanhållande för nätverket och dess verksamhet.

6 Försvarsmaktens åtgärder i det korta perspektivet

Utredningens förslag:

- Försvarsmaktens beslutade men ännu inte genomförda förbättringsåtgärder bör verkställas snarast, inom eller utom ramen för pågående projekt.
- Arbetet med att förtydliga information om försäkringsvillkor och ekonomiska aspekter bör fortgå även om förbättringsåtgärder vidtagits.
- Materiellfrågor med betoning på medevac-kapacitet måste be-
fästas.
- Tillförseln av en psykolog till NBG bör utvärderas och det
bör övervägas om större förband i framtiden ska ha en mis-
sionspsykolog.
- Statistikarbetet måste prioriteras och följas upp.

6.1 Bakgrund – utredningens tidigare förslag till åtgärder i kort perspektiv

I direktiven angavs att utredningen inledningsvis skulle:

kartlägga dagens svenska förhållanden, innefattande de åtgärder Försvarsmakten redovisat i sin rapport (våren 2007) ... och redovisa en översiktlig bedömning av det fortsatta arbetet. Sådana åtgärder som bör vidtas av Försvarsmakten före årsskiftet 2007/08 skall redovisas i detta sammanhang. Med en sådan kartläggning som grund skall utredaren belysa inom vilka områden förändringar behövs samt lägga fram konkreta förslag i dessa avseenden.

I delbetänkandet identifierade utredningen ett antal områden där Försvarsmakten bedömdes vara i behov av att åtgärda, om inte före årsskiftet 2007/08 åtminstone så snart som möjligt därefter. Bland annat konstaterades att information till utlandsstyrkans soldater angående försäkringar kunde förbättras och förtydligas. Också att materiella brister – i synnerhet för den nordiska stridsgruppen – inte endast innebär operativa problem utan riskerar också påverka personalen negativt, t.ex. i form av alltför begränsad kapacitet i samband med medicinsk evakuering. I linje med Försvarsmaktens egen rapport menade utredningen vidare att en psykolog skulle tillföras den nordiska stridsgruppen. Syftet i allmänhet var att prova konceptet ”missionspsykolog” och i synnerhet att underlätta för förbandet att tidigt identifiera och förebygga möjliga krissituationer hos enskilda individer och grupper. Avslutningsvis framhöll utredningen vikten av att snarast vidta åtgärder för att bättra det statistiska underlaget avseende den internationella verksamheten.

I delbetänkandet redovisade utredningen vidare huvuddragen ur Försvarsmaktens rapport från våren 2007.¹ Där återgavs också att Försvarsmakten för utredningen redovisat arbetsläget. Försvarsmakten konstaterade att förslagen i rapporten har olika karaktär. Några förslag avser långsiktig attitydpåverkan, andra avser organisationsförändringar.

Inom Försvarsmaktens högkvarter bedrivs Projekt HR Transformation. Dess projektledning använder myndighetens rapport som ett av sina utgångsvärden. Vissa andra förslag behandlades enligt Försvarsmaktens svar inom ramen för utvecklingen av Försvarsmaktens skolsystem. Utredningen konstaterade, i mitten av oktober 2007, att Försvarsmakten då inte genomfört de förslag myndigheten själv redovisat i sin rapport. Samtidigt noterade utredningen att en utgångspunkt i Försvarsmaktens arbete med sin rapport var att de förslag som lämnades skulle vara genomförda före den första januari 2008, dvs. när den nordiska stridsgruppen ställdes i beredskap.

¹ Rapport avseende Krisstöd och Rehabilitering efter internationella insatser samt Självordprevention inom Försvarsmakten, 2007-04-03, HKV beteckning 16 100:66225

6.2 Reaktioner på utredningens förslag på åtgärder i kort perspektiv

Mot bakgrund av utredningens förslag (i delbetänkandet) har olika myndigheter i remissvar till Regeringskansliet givit kommentarer.

Avseende *försäkringsskydd* nämner Rikspolisstyrelsen att en genomlysning av det befintliga skyddet bör ske och att genomlysningen med fördel kan ske i samverkan med andra myndigheter som har personal utomlands. (Mer specifikt uppmärksammas att Statens tjänstereseförsäkring inte täcker sjukdom orsakad av utlandstjänsten utan endast skador orsakade av olycksfall.) Försvarsmakten självt, i sitt remissvar, påtalar att försäkringsfrågan och försäkringsinformation var under bearbetande på högkvarteret (november 2007) och information bedömdes nå berörda före årsskiftet. Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF) betonar generellt vikten av att alla som genomför internationell tjänst och deras anhöriga med flera, får en fullgod och tydlig information om de regler som gäller för den enskilde och exemplifierar med försäkringar. Också Socialstyrelsen menar att det är viktigt att det snarast klargörs vilka villkor som gäller och att soldatens försäkringsskydd säkerställs.

Arbetsgivarverket delar uppfattningen om att det är viktigt att berörd personal får korrekt information. Den bristande informationen kan delvis förklaras med att Avtalet om ersättning vid olycksfall och dödsfall under utlandstjänstgöring tar sikte på förhållandena i det enskilda fallet och det är svårt att göra generella utfästelser. Officersförbundet (OF) säger att informationsmaterial är endast en del i informationsbehovet. Tillgång till "specialister" på området och tydliga informationsmöten är andra delar som inte får glömmas bort, bara för att man tagit fram fina broschyrer. Officersförbundet bejakar ändå att det finns ett stort behov av tydlig och korrekt information avseende försäkringar. Man ska kunna vara sjuk/skadad och ändå få ut sina rättmätiga ersättningar utan byråkratiskt krångel. Det är här viktigt att det finns en enhet som har mycket goda kunskaper i ämnet dit soldaterna kan vända sig när olyckan är framme.

Avseende *materielfrågan* menar Försvarsmakten att samarbete över nationsgränser kommer att säkerställa erforderligt behov av medevac (dvs. medicinsk evakuering) intill egna resurser är operativa. Socialstyrelsen konstaterar att bristen på helikoptrar för medi-

cinsk evakuering är allvarlig och en insats utan sådana bör inte genomföras.

Försvarsmakten är avseende *missionspsykolog* inte på det klara med vad en sådan ska användas till. Snarare än klinisk vård menar man att det för NBG:s vidkommande är troligare att denna används som ett stöd till chefer, ledarskapsutveckling, kompetensutveckling och samordning av förbandets krisstöd, med syftet att förhindra ohälsa hos soldaterna. Försvarsmakten konstaterar [därför] att psykolog i förbandet kommer att övervägas. Försvarshögskolan (FHS) menar att förslaget skulle kunna breddas till att gälla alla internationella insatser från kompanis storlek och uppåt samt att framför allt ha en mer flexibel syn avseende kompetens hos denna befattningshavare. Socialstyrelsen säger att det är väsentligt att psykologer tillförs förbandet snarast så att denna resurs hinner bli integrerad i NBG redan innan en eventuell insats genomförs.

Försvarsmakten tillstår att det är ett problem att det inte finns ett enhetligt system där all *statistik* rörande veteraner går att få fram. Myndigheten bestyrker därför behovet av statistik avseende veteraner. Samtidigt konstateras att ett nytt system, PRIO (SAP), är under införande och detta torde lösa behovet av sammanställningar. Utöver detta har Försvarsmakten inte någon ambition att införa något nytt system enkom för denna uppgift.

FHS menar att det behövs ett modernt system för att systematiskt samla alla data om personalen i internationell tjänst. Ett sådant system är oundgängligt, inte bara för möjligheten för Försvarsmakten och politiker att följa utvecklingen avseende svenska enheter utan också för att kunna utvärdera förändringar i urval, utbildning, förberedelse, åldersmässig eller organisatorisk sammanställning m.m.

Utöver vad utredningen i delbetänkandet identifierat som viktigt i ett kort perspektiv – försäkringsaspekter, materiellfrågor kopplat till medevac, psykolog till NBG och behov av statistik – vilket grundar sig på Försvarsmaktens egen rapport från våren 2007 har få remissinstanser återkopplat till andra aspekter i samma rapport. Med referens till rapportens egen utsaga om systematiska uppföljnings- och utvärderingssystem uttryckte dock FHS att ett väl dokumenterat och kvalitetssäkrat system för urvalet av till internationell tjänst är av stor vikt av flera skäl. (Se vidare kapitel 8 om rekrytering, insatsfrekvens m.m.)

6.3 Regeringens uppdrag till Försvarmakten

Mot bakgrund av utredningens förslag samt med beaktande av inkomna remissvar har regeringen givit Försvarmakten uppgiften att åiterrapportera vilka åtgärder som vidtagits. Formulerat i regleringsbrevet för budgetåret 2008 avseende Försvarmakten har regeringen sålunda anfört att:

Veteransoldatutredningen lämnade i sitt betänkande En svensk veteranpolitik, del 1 (SOU 2007:77) i oktober 2007 förslag rörande bl.a. information i försäkringsfrågor, psykolog i NBG-förbandet och behovet av veteransoldatstatistik. Betänkandet har remissbehandlats. Försvarmakten ska vidta de åtgärder som föranleds av utredningens förslag, bl.a. med avseende på missionspsykolog till NBG, information om försäkringsvillkor samt veteransoldatstatistik. Vidtagna åtgärder och resultatet av dessa ska redovisas. En lägesredovisning ska lämnas i delårsrapporten.

6.4 Försvarmaktens åtgärder

I möte respektive korrespondens med utredningen har Försvarmakten redovisat sina åtgärder med anledning av förslagen i delbetänkandet. Vidare har Försvarmakten i delårsrapporten 2008 avgivit en lägesredovisning där vidtagna och ännu inte vidtagna åtgärder redovisas.

6.4.1 Försäkringsvillkor; information om försäkringar

Under senhösten 2007 framarbetades en fyrsidig folder i A 5-storlek kallad "Ditt försäkringsskydd – personskador". Foldern riktar sig till samtliga som är anställda i Försvarmakten. Under sju delrubriker förklaras kortfattat vilken/vilka försäkringar som gäller. Tre av rubrikerna har bäring på personalen i utlandsstyrkan.

När du är utomlands och ingår i utlandsstyrkan

Du som är anställd i utlandsstyrkan omfattas förutom av tjänstereseförsäkringen och PSA även av riskgarantin. Riskgarantin ger ersättning vid arbetsskada som medför invaliditet och dödsfall. Praktiskt taget alla skador Du kan råka ut för [är] att anse som arbetsskador.

Privata liv- eller olycksfallsförsäkringar vid utlandstjänstgöring

Privata liv- och/eller olycksfallsförsäkringar kan sättas ur spel i krigsområden eller andra högriskområden. I dessa fall kan arbetsgiva-

ren/Arbetsgivarverket lämna ersättning som motsvarar den Du eller Dina efterlevande skulle ha fått om försäkringen hade gällt.

Övriga avtal med ersättning vid dödsfall

I samtliga fall gäller TGL-S, Statens tjänstegrupplivförsäkring, som ger begravningsersättning till efterlevande. Även pensionsavtalet kan ge ett efterlevandeskydd.

Ett mer fylligt material "Informationsmaterial om ersättning vid personskada" i form av ett missiv och tre bilagor om sammanlagt ca. 20 sidor togs fram parallellt med nämnda folder.² Materialet distribuerades i november-december 2007 till personalcheferna vid samtliga förband. Avsikten är att anställda och värnpliktiga, eller anställda i utlandsstyrkan, ska kunna få den försäkringsinformation man önskar från lokal personalföreträdare.

Försvarsmaktens personaldirektör har förklarat för utredningen att försvaret kontinuerligt arbetar med försäkringsfrågor. Samtidigt anser personaldirektören att grundskyddet för svenska soldater är gott.

6.4.2 Materiel; materiella brister med påverkan på främst medicinskt omhändertagande

Försvarsmakten har inte direkt till utredningen kommenterat materiella brister i utlandsverksamheten. Indirekt, i remissvar till Regeringskansliet, har däremot myndigheten framfört avsikten att säkerställa behovet av medevac genom internationellt samarbete (se ovan). Försvarsmakten har inte heller berört frågan om materiella brister i delårsrapporten 2008. Utredningen har från andra sammanhang kunnat konstatera att den planerade tillförseln av helikoptrar inte skett ens till slutet av NBG:s beredskapsperiod. Angående medevac se också kapitel 10 medicinskt omhändertagande under insats m.m.

² Informationsmaterial om ersättning vid personskada, 2007-11-21, skrivelse med tre bilagor, HKV beteckning 20400:78423.

6.4.3 Psykolog i förbandet NBG

Avseende en psykolog att tillföras förbandet NBG – den nordiska stridsgruppen – redovisade Försvarsmakten för utredningen i februari 2008 att en psykolog som nyligen genomfört så kallad anpassad officersutbildning skulle tillföras NBG. Uppdraget skulle för psykologen/den nyblivne officeren kombineras med ett utredningsuppdrag.

Utredningen sammanträffade i maj 2008 med psykologen som då hade ett kombinerat uppdrag som psykolog till NBG och framtida stridgrupp 2011 *och* som missionspsykolog till övriga insatser utifrån sin ordinarie placering vid J 1 Prehab. Utifrån *sitt* perspektiv kunde psykologen se fördelar med att inrätta en mer permanent missionspsykologfunktion. T.ex. skulle missionspsykologen kunna bidra till att avdramatisera steget att söka hjälp, ge stöd på plats vid förhållanden med hög stress, minska effekten av dagens snabba hemkomst genom att påbörja avlastning (*debriefing*) i insatsområdet m.m.

I svar på begäran från utredningen har Försvarsmakten också redovisat att ett projekt pågår som arbetar med frågeställningen om psykologtjänster i utlandsstyrkan och insatsförbanden. Projektet ska vara klart hösten 2008; efter att utredningen avslutat sitt arbete. Försvarsmakten redovisar också i svaret att den avser att utöka psykologresurserna vid sin särskilda stödfunktion Prehab. Uppgifterna i Försvarsmaktens delårsrapport överensstämmer med till utredningen lämnade uppgifter.

6.4.4 Behov av svensk veteransoldatstatistik

Under utredningstiden har Försvarsmakten återkommande uppgivit att det är angeläget med veteranstatistik. Det finns dock begränsat med statistik; manuell journalföring, med stöd av det personaladministrativa system som driftsattes i början av 1990-talet, finns ungefär från tiden då svensk personal först tjänstgjorde i före detta Jugoslavien, men inte dessförinnan. Sedan 2006 finns statistik inlagt i ett datorprogram (Excel) men materialet är inte sammanställt rent statistiskt. Under vintern 2008 har ett visst arbete påbörjats för att föra veteransoldatstatistik. Utredningen har fått del av statistik rörande utlandsstyrkans insatsfrekvens mellan 1991 och mars 2008, se vidare kapitel 8 om rekrytering, insatsfrekvens m.m.

I svar på begäran från utredningen liksom i sin delårsrapport säger Försvarsmakten på påståendet att det saknas statistiskt underlag beträffande veteransoldater att behovet inte kommer att uppfyllas under 2008. Försvarsmakten skriver att behovet i nuläget inte har en sådan prioriteringsnivå att det i dagens kärva ekonomiska läge skulle motivera omedelbara åtgärder. Detta p.g.a. att underlaget som måste bearbetas bland annat omfattar mer än 4 000 journaler som måste gås igenom. Försvarsmakten har därför beslutat att uppgiften att skapa ett bättre statistiskt underlag beträffande veteransoldater får anstå till budgetåret 2009.

6.4.5 Försvarsmaktens åtgärder i övrigt med anledning av sin rapport från våren 2007

I svar på begäran från utredningen liksom i sin delårsrapport till Regeringskansliet har Försvarsmakten vidare redovisat:

- Angående att befäl borde ges särskild utbildning i frågor om ansvar och förmåga att förstå mänskliga reaktioner,
att en översyn av befälsutbildningen genomförs. Översynen beräknas vara klar hösten 2008;
- Angående att urvalsmetodiken förbättras för att säkerställa att personalen har ett genomtänkt och moget motiv för sitt ställningstagande och är mentalt förberedda och psykiskt stabila,
att Försvarsmakten under hösten 2008 avser påbörja ett projekt för att utveckla bättre urvalsinstrument vid rekryteringen;
- Angående att utbildningen förbättras i syfte att ge en ökad kunskap om hur det "mänskliga systemet" fungerar och att den enskilde är mentalt förberedd på vad internationellt uppdrag innebär,
att ett pågående utbildningsprojekt gör en översyn av befälsutbildning och utbildningen i personaltjänst. Önskemål om mer utbildning av detta för soldater har också framförts enligt Försvarsmakten. Projektet ska vara avslutat hösten 2008.
- Angående att modeller för uppföljning och utvärdering av de internationella insatserna införs i syfte att tillvarata erfarenheter,
att Försvarsmakten rutinmässigt genomför uppföljning och utvärdering av gjorda insatser. Detta bland annat genom att låta avgående personalchefen förmedla sina erfarenheter till pågående

personaltjänstutbildning samt att vunna erfarenheter återkopplas genom direkta och ständiga förändringar i respektive utbildning för berörda befattningshavare.

- Angående åtgärds punkten att Försvarmaktens hemkomstprogram anpassas efter verksamheten,
att Försvarmakten redan gör detta i dag. Det sker genom att man rutinmässigt inför varje större hemrotation reser till berörda utlandsstationerade förband och tillsammans med dessa förbereder och planerar hemkomsten.
- Angående att uppföljningen och utvärdering av rehabiliteringsåtgärder förbättras,
att det ständigt sker en utvärdering av verksamheten. Och att en översyn av rehabiliteringsprocessen kommer att göras och fastställas under 2008.
- Angående att ansvaret för ledning av krishantering och krisstöd förtydligas,
att Försvarmakten har påbörjat ett arbete med att ta fram ett gemensamt styrdokument, "Verksamhetssäkerhetsmanual Mark", bland annat rörande ansvaret för och ledningen av krishantering och krisstöd. Dokumentet beräknas vara klart i samband med att HR-centrum startas upp i början av år 2009, då detta sammanfaller med en del av den nya organisationsenhetens uppgifter.
- Angående att informationen och stödet till anhöriga måste förstärkas,
att stöd till anhöriga lämnas utifrån aktuella behov. Den personella resursfrågan rörande Försvarmaktens förmåga att stödja de anhöriga ytterligare och om denna förmåga ska utökas eller inte kommer att särskilt ses över i samband med att Försvarmakten från och med våren 2009 inrättar ett särskilt HR-centrum.

Till utredningen har Försvarmakten också angivit:

- Angående förslaget att ett gemensamt kompetenscentrum vari befintliga enheter som stödjer människan i systemet grupperas och att kompetensen i funktionen personaltjänst ökas på central och lokalnivå,
att Försvarmakten kommer att uppfylla detta behov i och med upprättandet av Försvarmaktens HR-centrum 2009-01-01. Försvarmakten påtalar också att en total översyn av i Försvars-

makten förekommande personaltjänst- och arbetsmiljöutbildningar har påbörjats. En process som ständigt skall vara pågående i enlighet med arbetsmiljölagens krav på systematiskt arbetsmiljöarbete;

- Angående förslaget att en särskild kommission inrättas för utredning när en medarbetare begått självmord,
att redan i dag ska lokal arbetsgivarföreträdare i Försvarsmakten utreda händelsen utifrån gällande fördelning av arbetsmiljöuppgifter. Detta om det framkommer på arbetsplatsen eller i polisutredningen att självmordet kan vara arbetsrelaterat. I särskilda fall kan Försvarsmaktens dessutom tillsätta en särskild utredningskommission på initiativ från central nivå om Försvarsmakten finner skäl för att lokal nivå inte skall utreda händelsen.

6.5 Utredningens överväganden och förslag avseende Försvarsmaktens åtgärder

Försvarsmakten har under utredningens gång i olika former bistått utredningen med svar på olika frågor, sammanträffanden vid olika tillfällen m.m. Åtgärder som vidtagits har redovisats. Alternativt har förklarats varför de inte genomförts. Således har bland annat åtgärder för att förbättra informationen avseende försäkringsskydd redovisats, pågående projekt med "missionspsykolog" till NBG redogjorts för och information kring avsikt med veteransoldatstatistik lämnats.

I några avseenden har det varit svårare att få tydliga svar. Främst rör det frågan om materiel, där utredningen tidigare påtalat brister i den nationella kapaciteten till medicinsk evakuering (medevac) inte minst för NBG. Som konstaterats saknades sådan kapacitet ännu när förbandets beredskapsperiod var över, den 30 juni 2008.

Utredningens tolkning är att flertalet frågeställningar, redovisade eller inte, behandlas under pågående projekt som t.ex. HR Transformation.

Samtidigt noterar utredningen att Försvarsmakten ännu inte – i oktober 2008 – har genomfört de åtgärder myndigheten själv redovisat i sin rapport i april 2007.

Utredningen utgår från att Försvarsmakten kommer att genomföra de pågående projekten och vidta de övriga åtgärderna. Projekten och åtgärderna är viktiga såväl för Försvarsmakten som

för personalen i utlandsverksamheten och därmed framtidens veteransoldater. Ekonomiska aspekter, inte minst försäkringsskydd, är efter vad utredningen erfar mycket viktiga och måste vara förståeliga för den enskilde soldaten och dennes anhöriga. Arbetet med att förtydliga informationen om försäkringsvillkoren bör därför fortgå. Materielfrågor med betoning på medevac-kapacitet måste befastas och upprätthållas. Samarbeten med andra nationer är i många fall bra men "egen" redundans måste garanteras. Särskilt om Sverige tar på sig huvudansvar (*framework* eller *lead*) för förbandet och därmed en skyldighet att bidra med förmågor som andra länder inte kan eller vill bidra med. Tillförseln av en psykolog till NBG bör utvärderas. Det bör också övervägas om större förband i framtiden ska ha en missionspsykolog. Utredningen vill understryka vikten av att Försvarsmakten prioriterar statistikfrågan under 2009. Avslutningsvis vill utredningen påtala vikten av att Försvarsmaktens inriktningar och åtgärder följs upp, t.ex. det kommande arbetet kring veteransoldatstatistik.

7 Några internationella erfarenheter

7.1 Bakgrund

I direktiven till utredningen påtalas behovet av ett helhetsgrepp i syfte att formulera en samlad svensk veteranpolitik. I detta ingår att kartlägga förhållandena i andra länder.

Tidigt i utredningen konstaterades att stöd skulle behövas via Försvarsmakten och dess försvarsattachéer i vissa utvalda länder.

Ett antal frågor skickades således ut under sommaren 2007. Frågorna tog bland annat bärning på hur rekrytering sker, om det råder skyldighet att tjänstgöra utomlands och i så fall hur länge och hur ofta. Vidare efterfrågades hur det medicinska och psykiska omhändertagandet såg ut i respektive land liksom om särskilda program för rekrytering erbjöds. Frågor om tillbakaslussning till det civila samhället och om utlandstjänsten som merit har också ingått.

Med varierande utförlighet har svar inkommit under sensommaren och den tidiga hösten 2007. Med hänsyn till de knappa tidsförhållandena som rådde för delbetänkandet bedömdes att redovisning av omvärlden bättre skulle kunna göras i slutrapporten.

I delbetänkandet angavs att materialet var omfattande och i relevanta delar och därför skulle redovisas i samband med utredningens slutbetänkande. Vidare noterades att av grannländerna Danmark och Norge, främst på grund av sina stora likheter med Sverige, var av särskilt intresse. Utredaren konstaterade också att det fanns anledning att undersöka om vissa kompetenser – t.ex. medicinska, psykologiska, organisatoriska – kunde upprätthållas i ett nordiskt format.

7.2 Redovisning från olika länder jämte kortfattade analyser om bedömd relevans för svenska förhållanden

Generellt kan konstateras att det är grannländerna Danmark och Norge som bibringat utredningen det mest omfattande materialet i form av svar på frågor. Också från Storbritannien och USA finns uttömmande svar. I syfte att presentera en bredare bild återger utredningen också svaren från Tyskland som Sverige och Försvarsmakten återkommande samarbetar med.

Utifrån ställda frågor presenteras här svar jämte en *kortfattad* analys och bedömning av t.ex. i vilken utsträckning valda lösningar skulle kunna vara överförbara till svenska förhållanden. Att notera är att utredningen inte har någon beskrivning av respektive verksamhets innehåll i relation till befintliga resurser för varje jämfört land. Därför har stor försiktighet iakttagits kring förslag som kan härledas till i andra länder. Mer utvecklade överväganden och förslag diskuteras vidare i betänkandets övriga kapitel.

7.2.1 Hur rekryteras soldater till väpnade insatser utanför den egna statens territorium?

I *USA*, som inte har någon värnplikt i fredstid, sker rekrytering till försvaret i sig via ett stort antal rekryteringskontor också i mindre tätorter. Själva utlandstjänsten utgör en naturlig del av verksamheten.

Kring 2004 införde *Norge* två nya personalkategorier utöver officerare; grenadjärer och avdelningsbefäl. Grenadjärer är före detta värnpliktiga som efter sin grundtjänstgöring skriver kontrakt för tre års tjänst. Kontraktet kan förnyas ytterligare två gånger om maximalt tre år. Grenadjärerna svarade mot ett behov av fler insatsberedda soldater och bättre utbildade specialister.

Avdelningsbefäl är på liknande sätt kontraktsanställda efter värnplikten. Efter att ha förpliktat sig att tjänstgöra ett år som sergent på en tropp (likt svenska frivilliganställda) kan de efter avslutad tjänst söka som avdelningsbefäl, med ett kontrakt t.o.m. 35-års ålder, eller söka till Krigsskolan för att bli officer. De kan när som helst under anställningsperioden som avdelningsbefäl söka till officersutbildning, vilket vid antagning resulterar i en tillsvidareanställning. Motiven till avdelningsbefälssystemet är

desamma som framförts i den svenska debatten; ett ökat behov av unga officerare som under hela sin anställningstid tjänstgör på kompani och lägre nivå eller som specialister på kvalificerade system.

Norges tre "stridande utbildningsbataljoner" turas om att sätta upp förband för internationell tjänst. Det innebär att förbandets officerare, avdelningsbefäl och grenadjärer, liksom efterhand de värnpliktiga, är väl medvetna om när förbandet nästa gång ska ut i internationella operationer.

Alla norrmän och norskor (kvinnor på frivillig basis) som genomför sin värnplikt har en tjänstgöringstid om tolv månader. Grundläggande soldatutbildning, följt av befattningsutbildning och slutligen utbildning och övning i förband. Efter sex månader tillfrågas samtliga värnpliktiga om de kan tänka sig internationell tjänstgöring efter sin värnplikt. Rekryteringen genomförs av de officerare som ska leda förbandet vid insatsen.

Värnpliktiga som är positiva till internationell tjänst bildar under de sista sex månaderna en enhet som tränas och utbildas av sina blivande chefer. Beroende på den kommande tjänstgöringens art kan ytterligare missionsspecifik utbildning vara aktuell innan förbandet sätts in. Konceptet, som liknar det nuvarande svenska systemet med en "termin tre", anses fungera väl inte minst beroende på kopplingen under värnpliktstiden mellan de värnpliktiga och deras blivande chefer. För att täcka vakanser och behovet av specialistkompetens sker också traditionell rekrytering genom bland annat annonsering.

I *Danmark*, där ca 25 procent av årskullen genomgår värnpliktsutbildning, börjar de värnpliktiga med en fyra månaders grundläggande utbildning. Denna inledande kurs utgör grunden för ett så kallat reaktionsstyrkekontrakt. I det kontraktet ingår en åtta månaders utbildning följt av sex månaders utlandstjänst. Efter denna kan soldaten lämna försvaret eller ansöka om tillsvidareanställning.

Fast anställd personal rekryteras antingen som ingående i sina respektive förband eller individuellt som specialister.

Både för officerare och enskilda soldater tillämpas "*Sundhets-triaden*". Den är uttryck för de höga krav som danskarna ställer på fysik och medicinsk hälsa samt korrekt vaccinering. Den inkluderar dock inget test av den psykiska hälsan.

En stor utmaning i Danmark består i att rekrytera just personal med specialistkompetenser, inte endast till utlandstjänsten utan till

det militära systemet generellt. Man har genom avtal med ett stort sjukhus försökt att mera långsiktigt lösa problemet med rekrytering av läkare till utlandsmissionerna. Även civila i den danska försvarsmakten har genom sina anställningskontrakt en skyldighet att tjänstgöra utomlands.

I *Storbritannien*, som inte har någon värnplikt i fredstid, utgör utlandstjänsten en naturlig del av verksamheten. Någon särskild rekrytering görs alltså inte för utlandstjänst. Alla förband ska kunna användas om och när det behövs. I tider när efterfrågan på soldater är hög kan reservister kallas in.

I *Tyskland* kan värnpliktiga efter sin fullgjorda värnplikt om nio månader söka frivillig tjänstgöring i ytterligare fjorton månader. Sistnämnda tjänstgöring innefattar skyldighet att tjänstgöra internationellt. Yrkesofficerare är skyldiga att tjänstgöra utomlands. Reservofficerare kan endast på frivillig basis användas i internationella insatser och det sker genom att de anmäler intresse till sitt förband eller direkt till *Bundeswehrs* insatsledning. Försvaret söker också aktivt reservofficerare med särskilda kompetenser. Då en reservofficer är positiv och blir antagen till utlandstjänst genomförs en förberedande utbildning om tre till sex månader. Därefter placeras officeren i en enhet som står i beredskap eller som förbereder en insats.

Analys och bedömning

Det norska konceptet med kontraktsanställda, i många fall som en förlängning av värnplikten, sägs fungera bra tack vare att befäl och manskap tidigt lär känna varandra. Sedan ett par år tillbaka arbetar även den svenska Försvarsmakten med ett liknande system. Man vill så långt möjligt hålla ihop förbanden både under grundutbildningen, den tredje terminen och i efterföljande insats.

Innan ett eventuellt beslut om övergång till frivillig rekrytering till militär grundutbildning fattats bör försöken att hålla samman förbanden uppmuntras. Det leder – i den mån man lyckas – till att soldaterna får mer tid att lära känna varandra och sina chefer. Detta stärker förbandsandan och sannolikt också den enskilde soldatens förutsättningar för deltagande i skarpa insatser. En parlamentarisk kommitté, Pliktutredningen är tillsatt.¹ Bland annat ska Pliktutredningen överväga nödvändiga författningsändringar för att möjlig-

¹ Kommittén om en ändrad totalförsvarsplikt, Pliktutredningen (Fö 2008:01).

göra frivillig rekrytering och utbildning av personal som enligt nuvarande förhållanden tjänstgör enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

Den danska lösningen med beordringsplikt också för civilanställda i försvaret bedömer utredningen vara intressant. Skyldighet till tjänstgöring i den svenska utlandsstyrkan gäller endast för nyanställda yrkesofficerare. Att civilt anställd personal i Försvarsmakten i större utsträckning blir delaktiga i de internationella insatserna kan stärka förståelsen mellan dem som tjänstgör hemma och dem som tjänstgör utomlands. Dessutom kan bemanningsbehovet i en del fall därmed fördelas på flera personer, vilket kan bidra till en minskad insatsfrekvens. Av uppgifter som Försvarsmakten tillhandahållit utredningen går att uträkna att 46,4 procent av de civilanställda som tjänstgjort i utlandsstyrkan i perioden 1991–2008 (mars) har gjort fler än en insats.

Rekrytering till specialistbefattningar är ett vidsträckt problem. Utredningen har uppmärksammat att gemensamma nordiska ansträngningar görs avseende rekrytering av medicinsk personal inom ramen för Nordcaps². Utredningen uppmuntrar dylika initiativ vilka sannolikt kan överföras till andra specialistområden. För mer utvecklade resonemang på området se kapitel 8 om rekrytering, insatsfrekvens m.m.

7.2.2 Soldaters tjänstgöringsplikt också utanför den egna statens territorium

I *USA* gäller principen att den som skrivit på för tjänstgöring måste räkna med att det kan bli fråga om utlandstjänst med en stridande roll.

I *Norge* infördes från den 1 januari 2005 en beordringsplikt med ”retroaktiv” verkan för deltagande i internationella operationer. Det innebär att fast anställd personal har en skyldighet att tjänstgöra internationellt. Förslaget gick igenom efter hårda förhandlingar med fackliga organisationer som hotade att pröva beordringsplikten i domstol. Trots stora protester och kritik kom parterna slutligen överens.

I *Danmark* som utgångspunkt all militär personal kunna utföra utlandstjänst. Därför genomförs årligen bland annat fysiska tester

² *Nordic Coordinated Arrangement for Military Peace Support*, de nordiska ländernas samarbetsorgan för fredsinsatser.

och tandläkarkontroller. Vartannat år görs en fullständig medicinsk kontroll. Från och med 2007 skrivs inga kontrakt om soldaten inte kan uppfylla de fysiska kraven. Självklart finns det exempel på individuella förhållanden som man i enskilda fall tar hänsyn till. Ålder, bristande förmåga att längre tjänstgöra utomlands etc., kan uppvägas av för försvaret viktig specialkompetens som behövs hemma. Också försvarets sociala ansvar kan uppväga kraven på tjänstbarhet utomlands. Likaså är det skillnad på mission och mission varför vissa individer kan sändas till en mindre utsatt insats. Dansk civilanställd personal inom försvaret kan sändas ut med de militära enheterna och löser då liknande uppgifter som hemma. Även för civila ställs krav på fysisk förmåga.

Som officer eller enskild soldat i *Storbritannien* är det såväl en skyldighet som självklarhet att tjänstgöra som redskap i det säkerhetspolitiska instrument som försvaret utgör. Den som inte är beredd att tjänstgöra utomlands bör överväga sitt yrkesval och har heller inte någon karriär att se framemot i den brittiska försvarsmakten.

Tyska yrkesofficerare, liksom yrkessoldater och så kallade tids-soldater, har i dag en skyldighet att tjänstgöra utomlands. Däremot har värnpliktiga, under det obligatoriska skedet, liksom reservofficerare ingen skyldighet att tjänstgöra utomlands.

Analys och bedömning

Att Försvarsmakten och arbetstagarorganisationerna gemensamt arbetar för att även "äldre" anställda yrkesofficerare ska genomföra utlandstjänst anser utredningen vara en självklarhet. Omförhandlade anställningsavtal bidrar till att utlandstjänst blir en naturlig del av anställningen. Fler medarbetare som delar på ansvaret sprider också belastningen. Detta gäller även reservofficerare och civilanställda. Se vidare kapitel 8.

För närvarande får svensk pliktpersonal inte insättas i internationella insatser (inte ingå i utlandsstyrkan). Parallellt med och efter utredningen arbetar den ovan nämnda Pliktutredningen som undersöker innebörden av en ändrad totalförsvarsplikt. Aspekter på hur och var tjänstgöring ska ske förväntas övervägas av Pliktutredningen.

7.2.3 Hur länge är soldater insatta i stridsaktiviteter utan återhämtning utanför operationsområdet?

USA har normalt tolv månaders tjänstgöring i insatsområdet men situationen i Irak har framtvingat att insatstiderna under 2007 förlängdes till femton. *Reserve* och *National Guard* har samma tjänstgöringstider som *US Army* plus att man förbereder sig under sex månader dessförinnan. I *US Marines* är den normala insatstiden sex månader, men ibland kan den vara längre.

Under insatsen erhålls en hemresa till USA om en till två veckor samt normalt också någon eller några kortare ledigheter i närheten av operationsområdet.

Norge har som princip att sätta in förbandet för en period om sex månader. Det finns vissa undantag för svårrekryterade kategorier som läkare och andra specialister. Dessa personalkategorier medges ofta en kortare tjänstgöringsperiod. Under en tjänstgöringsperiod om sex månader har soldaten rätt till en resa hem. Lokal norsk chef i missionsområdet kan därutöver medge ytterligare två hemresor förutsatt att läget i missionsområdet inte hindrar detta. För varje tjänstgöringsmånad erhåller den enskilde sju lediga dagar som måste utnyttjas under tjänstgöringen eller under den första månaden efter hemkomsten.

Det *danska* försvaret tillämpar som utgångspunkt missionstider om sex månader. För vissa svårbesatta specialistfunktioner kan tiden vara tre månader. Under ett halvårs tjänstgöring intjänar soldaterna 21 lediga dagar utanför missionsområdet. Normalt ska ledigheten tas ut vid ett tillfälle, men det blir allt vanligare med två hemresor. Utöver detta kan soldaten beviljas några dagars kortledighet utanför missionsområdet. De som tjänstgör under tre månader omfattas inte av ledighetsreglerna.

De *brittiska* soldaterna tjänstgör utan längre återhämtning i sex månader. Enligt riktlinjer benämnda "*Harmony Guidelines*" eftersträvas en balans mellan övning, aktiva insatser, vila, personanpassad uppföljning och eftervård samt umgänge med familj och vänner. De samtida uppdragen har dock gjort det svårt för försvaret att efterleva detta. Konkret innebär det att soldaterna ibland tvingas vara kvar i missionsområden också efter den ursprungligen tänkta insatstiden.

Tjänstgöringstiden för *tyska* soldater i utlandsinsatser omfattar numera generellt fyra månader eller sex månader. Den längre tiden avser deltagande i multinationellt sammansatta insatser. Före år

2004 var tjänstgöringstiden angiven till sex månader. Tiderna kan variera beroende på insatsförhållanden, personalkategori och den enskildes personliga förhållanden. Tyska soldater med sex månaders tjänstgöring erhåller två veckors sammanhängande ledighet. Generellt utgår ingen ledighet vid fyra månaders tjänstgöring eller kortare.

Analys och bedömning

Det förefaller finnas ett tydligt samband mellan å ena sidan insatstider och ledigheter under tjänstgöringen och å andra sidan svårigheten i de uppdrag som respektive land löser. Länder som Storbritannien och USA har tunga och farliga uppgifter både i Irak och Afghanistan. Detta framtvingar långa insatstider och begränsade möjligheter till ledighet, trots att tjänstgöringen måste vara mycket krävande för den anställde. Oavsett insatsens karaktär strävar förbanden i den svenska utlandsstyrkan alltid efter att tillgodose behovet av återhämtning; ledighetsplaner upprättas m.m. Utredningen ser inte något behov av ändring i denna del.

7.2.4 Hur ofta återkommande sätts soldater in i väpnade insatser; insatsfrekvens (individuellt "Op-tempo")?

I USA diskuteras insatsfrekvensen för såväl förband som individer på hög politisk nivå. *US Army* siktar mot en insats var tredje år, *Reserve* mot var femte år och *National Guard* mot var sjätte år. På grund av läget i Afghanistan och Irak under de senaste åren har insatsfrekvensen ökat markant, inte sällan till förhållandet 1:1.³ I sammanhanget kan nämnas att de långa insatstiderna i kombination med upprepade insatser anses utgöra en faktor bakom det ökande antalet självmord. *US Marines* har kortare insatstider men å andra sidan ett högre tempo; ambitionen är förhållandet 1:2. *US Navy* har ett liknande system. I den politiska debatten har röster höjts för att lagstifta om en högsta insatsfrekvens.

Den *norska* inriktningen är en period ute och fem hemma (1:5). Beroende på ett för litet antal officerare, framför allt i armén, kan detta inte efterlevas. Särskilt besvärande är det för vissa specialkate-

³ Insatsfrekvens mäts i lika tidsandelar. Antag att en utlandstjänstgöring löper i sex månader (en del). Om en soldat är hemma lika lång tid blir frekvensen 1:1. Är han eller hon hemma i ett år (två delar) blir insatsfrekvensen 1:2, hemma i 18 månader 1:3 osv.

gorier som är eftertraktade, som exempelvis sambandspersonal, ingenjörer och ammunitionsröjare. 2005 var till exempel 60 procent av samtliga sambandsutbildade arméofficerare ute i internationell tjänst. Stortinget tog 2006 beslut om att öka antalet anställda i armén med 1 000 för att i viss mån råda bot på situationen. Det dröjer dock innan den nya kompetensen disponeras. För grenadjären är det normalt att han/hon under en treårsperiod tillbringar ett år i internationella operationer.

I *Danmark* är målsättningen att en soldat med treårskontrakt ska vara i utlandstjänst i sex månader (1:5). För personal med specialkompetenser kan perioden hemma bli kortare.

Storbritannien vill att det görs en sexmånadersinsats per två år (1:3).

I *Tyskland* skiljer sig förhållandena mellan de olika försvarsgrenarna. Exempelvis för armésoldater med sex månaders kommandering eftersträvas 24 månader mellan insatserna (1:4). Liksom i många andra länder är flexibiliteten hög för nyckelpersonal. Kortare missioner tillåts vilket gör att vederbörande kan komma att ianspråktas mer frekvent.

Tabell 7.1 **Insatsfrekvens (Op-tempo) – sammanställning över några internationella jämförelser**

Nation	Ev. vapenslag, kategori m.m.	Insatsfrekvens i internationella insatser	Nationens totala antal veteraner m.m.
Sverige		(1:2; policy för personal som inte är fast anställd)	Ca 21 000 <i>personer</i> sedan 1991. Totalt ca 100 000 <i>tjänster</i> sedan 1956.
Danmark	- 3-årigt kontraktsanställd	1:5	
Norge	- 3-årigt kontraktsanställd	1:2	
Storbritannien	- Fast anställd "Harmony Guidelines"	1:5 1:3 ¹	-Ca 10, 5 miljoner i veteransamhället (<i>Veteran Community</i>) ² - Konstant 35 000 soldater/sjömän utomlands
USA	- <i>Army</i> - <i>Army Reserve</i> - <i>Marine Corps</i> - <i>National Guard</i> - <i>Navy</i> - <i>Air Force</i>	1:3 ³ 1:5 1:2 ³ 1:6 1:2 1:4	
Tyskland	- <i>Bundeswehr</i> - <i>Luftwaffe</i> - <i>Marine</i>	1:4 1:3 (1:1)	

¹ I Storbritannien är situationen 2007 så ansträngd att insatsfrekvensen för många har blivit 1:2.

² I Storbritannien inräknas i *the Veteran Community* make/maka, änka/änkling och/eller annan närstående (*dependant*) dvs. hela kretsen som är närmast berörd och i traditionell bemärkelse beroende av veteranen.

³ I Förenta staterna har de under 2007 pågående insatserna påfrestat försvaret så mycket att insatsfrekvensen för främst armén och marinkåren i många fall är 1:1 eller högre (dvs. siffermässigt lägre).

Analys och bedömning

I Sverige har någon absolut insatsfrekvens inte bestämts. Den internationella tjänstgöringen är dessutom bara obligatorisk för nyanställda yrkesofficerare. Våra närmaste grannar siktar närmast

mot en insats om sex månader följt av två och ett halvt år hemma (1:5). Oftast har ambitionen emellertid inte kunnat uppfyllas.

Kopplat till frågan om insatsfrekvens, finns det också i den svenska Försvarsmakten en tendens att vissa officerare och andra soldater återkommande löser uppgifter utomlands medan andra "gör karriär" hemmavid. Angående utredningens syn på meritvärdering av utlandstjänst, till exempel att genomföra insatser som förutsättning för befordran, se kapitel 15.

Försvarsmakten har till utredningen redovisat att av 4 398 officerspositioner i utlandsstyrkan mellan 1991 och 2008 (mars) har 1 817 uppburits av yrkes- eller reservofficerare som gjort fler än en utlandstjänstgöring, dvs. 41,3 procent. Motsvarande procentsats för civilanställda är 46,4 procent.

Under kapitel 8 redovisas utredningens överväganden och argument för mer specifika insatsfrekvenser, bland annat att det kan vara rimligt att (yngre) personal ingående i tillfälliga insatsförband har en högre medan (äldre) tillsvidareanställd personal har en lägre insatsfrekvens.

7.2.5 Något om hur i strid fysiskt skadade soldater omhändertas akut?

För *norska* förband ställs det krav på medicinsk evakueringskapacitet (så kallad medevac) för att kunna delta i en internationell insats. Senast två timmar efter att larmet om en skadad norsk soldat skickats ska han/hon kunna hämtas med helikopter (i enlighet med Nato-standard). För det fall att soldaten måste repatrieras medicinskt hem till Norge är det den allmänna sjukvården som utför behandling. Om skadan inte medger repatriering omedelbart sker vård på den mest kvalificerade sjukvårdsenheten i missionsområdet intill dess en resa kan genomföras.

I *danska* förband beror den medicinska kapaciteten på insatsens karaktär. Riktlinjen är att ha med minst en läkare om fler än 100 soldater ingår i förbandet. Till följd av ett samarbetsavtal mellan Rigshospitalet i Köpenhamn och den danska Försvarsmakten får skadade soldater direkt tillgång till den mest kvalificerade vården, även om soldaterna tillhör ett annat sjukhus.

I det *brittiska* försvaret anpassas möjligheten till medicinskt omhändertagande mot bakgrund av aktuell insats. Man följer således inte strikt Natos standard.

Vårdkedjan *tyska* förband grundar sig på Nato-standard och den inleds med kamrat- och självhjälp. De tyska kraven på militär sjukvårdsförmåga är mycket höga. En tysk soldat förväntas erhålla samma sjukvårdsstandard som hemma, oavsett var han eller hon tjänstgör. För att överhuvudtaget acceptera deltagande utomlands krävs ofta att sjukvårdsfunktionen finner speciallösningar inte endast i missionsområdet utan också med beredskap stödd hemifrån.

Analys och bedömning

Olika system präglar olika länder. Länder med långvarig erfarenhet av att snabbt ingripa i kris- och konfliktsituationer och/eller fredsfrämjande verksamhet och därmed med en större vana att "ta" skador och förluster tenderar att förespråka helhetslösningar och pragmatism. Det motsatta förhållandet präglar länder som inte har sentida erfarenhet av väpnad konflikt eller som är relativt nya i militära fredsfrämjande sammanhang.

7.2.6 Hur omhändertas akut i strid psykiskt skadade soldater?

Under konflikterna i Afghanistan och Irak har behovet av psykiskt omhändertagande ökat drastiskt i det *amerikanska* försvaret. Med negativa erfarenheter efter Vietnamkriget i minne finns en stark vilja att undvika misstag varför flera olika åtgärder vidtagits. Likaså vill man bryta den allt högre frekvensen av självmord vilka förvisso ofta anses utlösas av enstaka händelser (t.ex. besked om skilsmässa); dvs. utan tidigare visade symptom eller traditionella beteendemönster.

En av de viktigare delarna är grundläggande utbildning i stresshantering, tester och stöd runt insats och omhändertagande av påverkade soldater (*Battle Mind Training System*). Olika metoder tillämpas och ett exempel är så kallad kedjeutbildning där varje soldat utbildas av sin chef i bland annat post-traumatiskt stressyndrom, (*Post Traumatic Stress Disorder*, PTSD) och traumatiska hjärnskador (*Traumatic Brain Injuries*, TBI) med syfte att kunna identifiera symptom. Vidare sker testning av soldater med så kallad *screening*, före och direkt efter insats samt sex månader efter.

Uppföljningen av remitterade soldater har blivit bättre och närvaron av psykologiskt utbildad personal under testning högre. Avseende omhändertagandet av soldater som uppvisar symptom är grundprincipen att dessa omedelbart ska tas om hand i stridszonen istället för att omedelbart evakuera den med symtom. För detta finns psykologiskt utbildade vid varje framskjuten bas och på brigadnivå (*level II*) samt vid fältsjukhus (*level III*). För att förstärka kedjan har dessutom ett antal mindre team, "Combat Stress Teams", tillförts i fält.

Norska förband har normalt ingen personal med psykiatrisk utbildning i missionsområdet. I samtliga officerares utbildning ingår undervisning avseende stressreaktioner och psykiska stridsreaktioner. De förväntas därför att kunna hantera "enklare" fall av stressreaktioner på pluton- och kompaninivå. I Norge finns det fem stycken utpekade regionala "stressmestringsteam" som är specialutbildade för att kunna skickas till ett missionsområde och stödja förbandet med kvalificerad psykiatrisk hjälp. Teamet består av tre-fyra personer innefattande psykiater och psykolog.

På norsk nationell "militär" nivå leds verksamheten av *Forsvarets Sanitet* med generalläkaren i spetsen. För något år sedan organiserades *National Militær Poliklinikk* (NMP) att under generalläkaren ansvara för och samordna den medicinska vården för fysiskt och psykiskt skadade veteraner. Vid NMP finns *Kontor for psykiatri* som är den militära enhet som bistår veteraner om inte de skadade kan hanteras inom ramen för *stressmestringsteam*en. Kontoret för psykiatri är dock inte avsett att vara en vårdenhet för psykiskt skadade veteraner utan är främst till för att utreda enskilda fall och se till att de får professionell hjälp från den allmänna hälso- och sjukvården.

Förmågan att ge omedelbar hjälp till soldater med reaktioner på upplevelser i *danska* förband beror på i vilken insats man arbetar och vilka uppgifter som löses. I Afghanistan anses det viktigt att gruppen själva kan ta hand om uppkomna problem, eftersom man ofta opererar långt från basen. När den behovssökande är åter i basen är det viktigt att denne kommer i snar kontakt med själavårdare eller sjukvårdsenheten som kan genomföra fördjupad avlastning (*debriefing*) och bedöma eventuellt fortsatt vårdbehov. Dessutom finns en beredskap för att skicka psykologstöd från Danmark inom 48 timmar. Frågan om så kallade missionspsykologer har diskuterats. Hittills, menar man, har det fungerat bra med fältpräster.

För repatrierade soldater ska psykologsamtal genomföras i anslutning till hemkomsten. För sårade soldater som repatrierats medicinskt ska möjlighet finnas att få psykologstöd på sjukhuset där soldaten är inlagd. Alla danska soldater som tjänstgjort i Afghanistan eller Irak ska få individuella samtal med försvarets psykologer. Detta samtal är inlagt i hemkomstprogrammet och syftar till att identifiera eventuella efterreaktioner, behov av vidare psykologkontakt etc. I det danska försvaret finns ett stående erbjudande för veteransoldater att begära psykologstöd för efterreaktioner hänförliga till den tidigare utlandstjänstgöringen. Erbjudandet är inte tidsbegränsat. Det är betydelselöst hur långt bakåt i tiden tjänstgöringen skedde eller hur lång en eventuell behandling blir. Vidare gäller erbjudandet om psykologhjälp från försvaret också anhöriga till tidigare utsända.

Under insatser med det *brittiska* försvaret är den psykiska vården integrerad med hanteringen av fysiskt skadade personer. Dessutom kan särskilda team, "*Psychiatric Support Teams*" (PST), sändas ut vid skadeutfall eller, om skadeutfall förväntas bli högt, placeras i insatsområdet. Till skillnad från vad som gäller för hantering av fysiska skador är emellertid tanken att så långt möjligt behålla den skadade på plats. Man eftersträvar att följa principen om närhet (inom egna förbandet), omedelbarhet (snart efter det inträffade), förväntan om förbättring (hantering som tydliggör att den drabbade är kapabel att snart återgå i tjänst, samt må bra i framtiden) och enkelhet (att kamrater och kollegor i närheten utgör stöd).

I det *tyska* försvaret liknar strukturen det som gäller för fysiskt skadade. Räcker inte kamrat- och självhjälp som framhålls som mycket viktig ska experthjälp finnas att tillgå. Förutom läkare och psykologer finns "*Kriseninterventionsteams*" (KITs) för avlastningssamtal och andra post-traumatiska hjälpinsatser. Dessa teams stöds i sin tur av specialutbildade stödpersoner vid belastningssituationer. Målet är att redan tidigt, i insatsområdet stabilisera soldaten och behålla honom eller henne i förbandet för att få tillbaka vederbörande i tjänst så snart som möjligt. När så krävs finns nästa nivå som omfattar rekreationscenter i närheten av insatsområdet. Där genomförs behandling med stöd av psykologer och socialpedagoger.

Efter insatsen sker en obligatorisk läkarundersökning och intervjuer där personalen särskilt ger akt på konstaterade eller eventuellt kommande post-traumatiska störningar. Ett centralt instrument

här är ett till två dagars seminarium som sker sex till åtta veckor efter hemkomst. Syftet är att deltagarna med en professionell moderator i grupp får prata av sig och, om behov föreligger, få det stöd som krävs.

Analys och bedömning

Ordningen med stöd i operationsområdet har flera fördelar. Dels är själva utgångspunkten att den enskilde ska tillfriskna snabbt med möjlighet att återgå i tjänst. Dels finns kamraterna på plats för att stödja den enskilde. Där hemma finns det ofta få personer med insikt och erfarenhet av vad soldaten genomgått.

I första hand synes omhändertagande med psykologer i fält vara en lösning för de lite större insatserna. Frågan om psykologer i fält diskuteras vidare bland annat i kapitel 6 om Försvarsmaktens åtgärder i det korta perspektivet.

För att bygga en särskild psykologisk kompetens avseende veteransoldater krävs ett tillräckligt underlag i form av patienter. Inget av de nordiska länder synes på egen hand kunna bygga upp en sådan.

7.2.7 Program och resurser för rehabilitering av skadade soldater i olika länder

I USA finns två olika nivåer för uppdelning av resurser; dels inom respektive försvarsgren i form av egna försvarssjukhus och tillhörande lokala resurser på respektive bas, dels utgående från ett eget departement inom regeringsadministrationen (*Department of Veteran Affairs*, VA) som har till syfte att stödja alla dem som en gång varit anställda inom stridskrafterna samt deras anhöriga. Det finns närmare 24 miljoner veteraner i USA.

I Norge har försvaret ett lagstadgat krav att svara för uppföljningen eller rehabiliteringen av soldaterna ett år efter tjänstgöringens slut. Därefter övergår ansvaret till det civila samhället för dem som inte är anställda i *Forsvaret*. Det finns inga exklusiva resurser avdelade för soldater utan de ska rehabiliteras inom ramen för den civila hälso- och sjukvården när det föreligger behov av hälso- och sjukvård. Genom organiseringen av *National Militär Poliklinikk* med *Kontoret for psykiatri* och *Forsvarets Veteranadmi-*

nistrasjon (FVA) ska *Forsvaret* medverka till att drabbade veteraner får adekvat vård, men vårdgivaren är i allt väsentligt den allmänna sjukvården. Politiska företrädare menar att det är viktigt att försvaret inte blir en egen sjukvårdsinrättning.

I praktiska termer har det norska försvaret som huvudprincip att följa upp sin tidigare utsända personal med personliga telefonsamtal.

I en tvärpolitiskt framtagen rapport pekas på att regler kring skador och deras hantering inte är tillräckliga. Inte heller pensions-systemet är anpassat till dem som t.ex. har psykiska belastnings-skador. Under utredningens slutskede har dessutom ett förslag på proposition med förändringar i *Forsvarspersonelloven*, i vilken till del kallas *Veteranloven*, gått på remiss. I förslaget föreslår det norska Forsvarsdepartementet ett antal förbättringar som riktas till veteraner efter internationella operationer. Bland annat ingår där en förtydligad rätt till psykiatrisk och psykologisk uppföljning upp till ett år efter tjänstens avslut. En rätt föreslås också till annan uppföljning upp till ett år efter tjänsten ”i den grad det er rimelig ut fra personnellets helsetilstand og økonomiske stilling, tjenesteforholdets varighet og forholdene ellers.” Den förändrade karaktären på utlandstjänsten kan medföra uppkomst av mer svårdefinierbara utmaningar. Ändringarna ska öka flexibiliteten i hanteringen av uppföljningen.⁴

I *Danmark* finns utöver vad som nämnts avseende det militära psykologiska omhändertagandet inga särskilda rehabiliteringsprogram. För fysiska skador hänvisas till den civila offentliga vården, där avtal och samarbete upprättats med Rigshospitalet enligt ovan. Det är möjligt för personal i tidigare förband att tre till sex månader arrangera en återträff. Formellt sett sker detta utan deltagande från försvarets sida, förutom att det är kompanichefen eller motsvarande som sammankallar. Återträffen utgör en möjlighet att diskutera sina upplevelser och därmed bearbeta dem. Det finns emellertid inte som i Sverige ett närvarokrav och eftersom ingen ersättning för resor utgår ligger närvaron på ca 50 procent. I övrigt skickar försvaret brev till de tidigare tjänstgörande efter tre till sex månader där veteransoldaten är välkommen att höra av sig och söka stöd. Utöver de 247 från främst de tidiga Balkaninsatserna som varit föremål för stöd har under 2007 över 500 nya kontaktat personaltjänsten.

⁴ Om ändringar i Forsvarspersonelloven - Høringsnotat fra Forsvarsdepartementet, juli 2008.

En *brittisk* skadad soldat eller sjöman behandlas hemma av den brittiska statliga sjukvården (*National Health Service*, NHS) eller motsvarande privata alternativ. Ansvarat för all rehabilitering åvilar dock Försvarsministeriet (*Ministry of Defence*, MoD). Försvaret har tagit fram ett särskilt rehabiliteringsprogram som syftar till att så snart som möjligt efter en skada fullt ut återställa den skadade. För detta ändamål finns tolv stycken regionala rehabiliteringsenheter i Storbritannien och två enheter i Tyskland.

Försvarsmaktens Medicinska Rehabiliterings Center (DMRC) sydväst om London drivs helt av försvarsmakten och håller hög medicinsk klass. Centret har en personalstyrka på ca 200 personer och här ges all rehabilitering för mer komplexa skador, inklusive amputeringar och hjärn- och ryggmärgsskadade patienter. Målet är att ge patienterna maximal fysisk och psykisk funktionsförmåga med hänsyn till skadans eller stresssymptomets art.

I *Tyskland* kan konstateras att flera institutioner inom försvaret har en mycket stark preventiv ansats. Det innebär inte någon nedprioritering av resurserna för terapeutisk efterbehandling då sådan krävs. Sjukvårds- och socialtjänsterna bedriver tillsammans med den själasörjande funktionen ett kontinuerligt samarbete för att utveckla förmågan till stöd för soldaterna och deras familjer. Vidare har *Bundeswehr* byggt upp en geografiskt heltäckande funktion för stöd till familjer med anhöriga som deltar i utlandsinsatser. Syftet är att erbjuda ett stöd till soldaterna och deras hemmavarande familjer för att lösa allehanda behov som kan uppstå, både rent praktiska och sociala sådana.

Analys och bedömning

Sverige saknar i princip helt för veteransoldater exklusiva resurser för rehabilitering. Försvarsmakten vägleder och stöttar men förfogar inte över någon organisation som aktivt rehabiliterar.

Något psykologiskt stöd till anhöriga ges inte mer än i undantagsfall. Bidrag till kostnader för psykosocialt stöd till anhöriga kan ges om den närstående förolyckats eller skadats svårt i utlandstjänsten, se 11 § lagen (1999:568) om utladsstyrkan inom Försvarsmakten (bilaga 3) och kapitel 13.

7.2.8 Hur påverkar tjänstgöring utomlands karriären för officerare?

I det *amerikanska* försvaret är utlandstjänstgöring en normal företeelse och i princip en förutsättning för att göra karriär. Vid urvalsprocesser, till exempel befordran, värderas dessutom stridsfärdigheter högt.

Den *norska* policyn är i likhet med den svenska att internationell tjänstgöring ska vara meriterande. Det kan uppfattas som att man i Norge har nått längre då det gäller att följa policyn. Många befattningar som är attraktiva har i sin kravprofil att innehavaren ska ha fullgjort internationell tjänst. Internationell tjänst uppfattas som en förutsättning för nästa befattning.

I *Danmark* är uppfattningen att om en officer inte deltar i internationell tjänst kan detta påverka den militära karriären negativt. Om än inte ett formellt villkor uppfattas det som en fördel att ha gjort utlandstjänst i sin nuvarande nivå för att bli befordrad till nästa.

Att som soldat i *Storbritannien* tjänstgöra utomlands med sitt förband är en naturlig del av verksamheten i den brittiska Försvarmakten. Goda omdömen från utlandstjänst väger mycket tungt vid befordran till högre grad. Om valet att befordra en officer står mellan två lika dugliga, varav den ena har varit med om stridsinsatser och operationer utomlands, befordras utan undantag den som har sådan erfarenhet.

Som framgått utgör utlandstjänstgöring för merparten av de *tyska* soldaterna ett obligatorium. Utlandstjänstgöring bedöms och skattas enligt ett separat bedömningsunderlag i tillägg till soldatens ordinarie underlag. Den separata delen ingår som en del i personakten och utgör en del vid ett urvalsförfarande. Vid tillsättning av högre befattningar, överste och högre, är genomförd utlandstjänst ett krav. Här avses fältmässiga förhållanden – inte stabstjänst i Natohögkvarter utanför insatsområden.

Analys och bedömning

I andra länder utgör utlandstjänst inte endast en fördel vid urval till högre militära studier och befordran. Det är ofta också en förutsättning härför. Ett liknande förhållningssätt bör tillämpas också i

Sverige. Särskilt som andra meriterande erfarenheter som till exempel krigsförbandsövningar inte längre står till buds.

Det bör även understrykas att internationell tjänstgöring som grund för högre utbildning och befordran inte bara handlar om signaleffekt. Högre officerare har också att motivera och utbilda soldater i huvudsak för sådana insatser. Närmare om utredningens syn på karriärpåverkan och meritvärdering, inte endast för yrkesofficerare, återfinns i kapitel 15.

7.2.9 Hur ser ersättnings- och trygghetssystem ut för soldater som skadats i utlandstjänst?

I USA följer trygghetssystemet ovannämnda indelning i vapenslags- respektive regeringsnivå. Medan större delen av sjukvård och praktiskt stöd utgår ifrån lokal nivå utgår de flesta ersättningarna från *Veteran Affairs* centralt. Handikappkompensation och pension, sjukvård (efter aktiv tjänst), arbetsrehabilitering och begravningshjälp administreras till stor del från den högre nivån. Vad som kan nämnas ytterligare är att graden av handikapp efter en skada påverkar vilken federal skatt som soldaten ska betala. Vid grava skador avstår staten från att beskatta den militära pensionen.

I grunden är alla *norska* soldater skyddade genom anslutningen till *Folketrygden* (motsvarigheten till Försäkringskassan) därutöver har alla soldater ersättning enligt *Statens Hovedtariffavtal* som omfattar alla statligt anställda och kan jämföras med Statens grupplivförsäkring. Vid 100 procent invaliditet eller dödsfall utbetalas normalt 15 grundbelopp (945 000 norska kronor) till en statligt anställd eller efterlevande. För personal i internationell tjänst är dock beloppet höjt till 65 grundbelopp vilket innebär att de efterlevande till den soldat från *Hærens Jægerkommando* som hösten 2007 stupade i Afghanistan erhöll motsvarande ca 4,7 miljoner svenska kronor i ersättning. Utöver ovanstående infördes år 2004 en särskild ersättningsordning för personal som erhållit psykiska belastningsskador som en följd av sin mission.

Utöver olika försäkringsbetingelser gäller i *Danmark* om en soldat blivit sårad att kontraktet alltid förlängs till dess att soldaten återhämtat sig. För det fall att skadan är av en sådan karaktär att soldaten aldrig mer kommer att kunna tjänstgöra aktivt har försvaret två alternativ. Antingen att han eller hon får ett erbjudande om omskolning eller utbildning med lön under hela utbildningstiden

eller att han eller hon erbjuds att anställas på ett långtidskontrakt ("K60") och placeras på en anpassad arbetsplats. Senhösten 2007 hade tre danska soldater betald omskolning/ utbildning och det finns också ett antal som valt långtidsanställning på anpassad befattning. Nämnda erbjudanden görs oavsett vilka eventuella andra krav soldaten har i förhållande till avtal och överenskommelser.

I *Storbritannien* hanteras alla ersättningssystem centralt av Veteranbyrån i Försvarsministeriet. Som exempel på missionspremier för tjänstgöring på mer riskfyllda platser i världen kan anges att de soldater som tjänstgjort i Afghanistan i mer än tre månader tilldelas en skattefri engångssumma utöver den vanliga lönen när de återvänder från insatsen.

Berättigade till ersättning är anställda eller före detta anställda i den brittiska försvarsmakten eller i reservstyrkorna och personer som den anställde har eller har haft försörjningsansvar för om denne har drabbats av sjukdom, blivit skadad eller har omkommit under tjänstgöringen.

I *Tyskland* finns genom soldatomsorgslagen från 2004, retroaktivt tillämplig från december 2002, regler för omhändertagande efter olyckor och sjukdomsfall. Införandet av begreppet "insatsolycksfall" utgör kärnpunkten. Det innebär att ett "insatsunderhåll" kan beviljas i de fall arbetsförmågan reduceras med minst 50 procent när den enskilde återgår i civil tjänst.

Den ersättning soldaten har rätt till omfattar bland annat en engångsersättning om maximalt 80 000 euro samt, för yrkessoldater, ett löpande kvalificerat "olycksunderhåll" som ger 80 procent av den pensionsgrundande lönen. För andra soldater utan pensionsanspråk, t.ex. soldater anställda på bestämd tid, utgår ett engångsbidrag om minst 15 000 euro grundat på tjänstgöringstid. Därtill utgår ytterligare underhåll enligt soldatomsorgslagen samt pension från den föreskrivna statliga pensionsförsäkringen.

Vid dödsfall erhåller de efterlevande ersättning som grundas på samma beräkningar. Förutom detta erhålls, i de fall som privata liv- och olycksfallsförsäkringar inte gäller, motsvarande ersättning. Det som kan vara aktuellt är då försäkringsavtalet genom *force majeure* inte anses gälla enligt försäkringsbolaget.

Det förekommer att de insatsskadade soldaterna inte nöjer sig med att helt dra sig tillbaka från arbetslivet och enbart leva på finansiellt understöd i form av underhåll och pension. Istället vill man fortsätta sin yrkesverksamhet på ett efter förhållandena anpas-

sat sätt. I en under sommaren 2007 framförhandlad överenskommelse, som stöd för en ny förordning säkerställs utom ovannämnda "hårda" ersättningar också mer emotionellt stöd och personligt erkännande. Förutsättningarna för att kunna åberopa den nya förordningen är att ha blivit skadad vid internationell insats och att skadan innebär minst 50 procent nedsatt arbetsförmåga. Den gäller såväl det tyska försvarets militära som civila personal samt personal i andra statliga kompetensområden och deras anknutna organisationer.

Analys och bedömning

Lösningar i olika länder synes kopplade till samhällsstrukturen i allmänhet. Andra faktorer som antas spela in är också karaktären av insatser samt med vilken volym respektive land deltar. Ett ökat antal deltagande torde leda till högre påverkan på det civila samhället, med ett ökat intresse för ersättningsfrågor som följd.

Utredningen konstaterar att försvarsmakterna i många länder tar långtgående ansvar för rehabilitering och uppföljning. Tidsgränser för olika försvarsmakters rehabiliteringsansvar lyser i de flesta undersökta fall med sin frånvaro.

7.2.10 Finns det i övrigt något förhållande värt att notera när det gäller omhändertagande av soldater före, under och efter insats?

Generellt kan konstateras att det ofta förekommer relativt stora skillnader i samhällets uppbyggnad jämfört med Sverige. De nordiska länderna utgör självklara undantag. Oaktat detta finns det aspekter värda att belysa, begrunda och rent av anamma också från länder med andra samhällssystem.

I USA har utvecklingen efter Vietnamkriget gått mot att separera politiska förtecken och hemmaopinion i samband med väpnade konflikter och stödet till den enskilde soldaten. I exemplet Irak angriper inte ens de starkaste politiska motståndarna militären verbalt, inte som kollektiv och inte heller enskilda soldater, möjligen med undantag för den högsta ledningen. Respekten för dem som tjänstgör för landet är hög och tar sig många uttryck i det vardagliga livet. Vid pensionsavgången, från aktiv tjänst, sker

avtackning under mycket värdiga former. Detsamma gäller vid befordran. Sammantaget visar det amerikanska samhället, till en ringa ekonomisk merkostnad, stor uppskattning.

I Norge gav *Forsvarssjefen* år 2005 order om att etablera en central Veteranadministration (FVA), vilken var organiserad den första februari 2006. FVA ska vara veteranens kontaktpunkt med *Forsvaret* och bistå veteranerna med vägledning och råd samt också vara försvarschefens rådgivande organ i veteranfrågor. Den avgränsning som görs ger vid handen att FVA inte ansvarar för dem som dagligen tillhör försvaret.

Som en följd av etablering av FVA har arbetet med veteranfrågor fått en ökad prioritet och större genomslag inom Försvarsmakten. Bland annat kommer ett *Velferds- og rekreasjonssenter for veteraner* att etableras på Bæra utanför Kongsvinger. Försvaret övertar driften av Krigsinvalidförbundets gård som etablerades 1959 och varit ett rekreativcenter för veteraner från det andra världskriget. Utöver att utgöra ett rekreativcenter för samtliga veteraner är tanken att centret ska vara den plats där kontingenter genomför sitt hemkomstprogram samt håller uppföljnings- och återträffar. FVA arrangerar för närvarande regionala veteranträffar varje månad genom *FN-Veteranenes Landsförbund*. Försvarsmakten stöttar genom fem miljoner norska kronor per år. Utöver veteranträffar finns ett formaliserat samarbete rörande kamratstödsverksamhet från förbundets sida. Den 24 oktober 2007 öppnade *FN-Veteranenes Landsförbund* ett informationscenter i Oslo.

En annan viktig funktion har i Norge *Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress* där forskning bedrivs, främst medicinskt. Överhuvudtaget har företrädare för försvarsdepartementet i möte med utredningen betonat vikten av forskning i olika veteranmedicinska aspekter. Det finns också ett etablerat samarbete med Ullevåls sjukvårdscenter. Avslutningsvis har det norska försvaret ett hälsoregister i form av en stor databank över personalen. Detta är givetvis känsligt och registret är strikt kontrollerat. Rent praktiskt går läkarjournaler direkt in i registret.

En angelägenhet som uppmärksammas på senare tid är stödet till anhöriga. Den hemmavarande maken kan numera kontakta hemgarnisonen för att få hjälp med enklare tjänster som däckbyte, snöskottning och barnpassning. Försvaret, ibland i samarbete med andra arbetsgivare, sponsrar t.o.m. dagis så att det kan vara öppet lite längre vissa dagar.

I *Danmark* finns vid de hemmaförband som sätter upp enheter till internationella operationer en utpekad kontaktofficer enligt kontaktofficersordningen. Denne fungerar som en kontaktlänk mellan den utsända personalen och de hemmavarande anhöriga och ser bland annat till att nyhetsbrev från missionen når fram. Kontaktofficeren arrangerar också anhörigträffar tillsammans med enhetschefer. *Institutet for Militerpsykologi, Forsvarsakademiet*, arbetar för närvarande på att utveckla en internetbaserad rådgivning till soldater och anhöriga. Avsikten är att utveckla detta till en virtuell terapi.

I Danmark utses också en kontaktpsykolog för den militära enheten före insats. Denne arbetar intimt med bland annat en av försvarets socialrådgivare med utbildning i krishantering och håller sedan kontakt med fältprästen under missionen. Anhöriga är också välkomna att kontakta försvarets psykologer likväl som socialrådgivarna.

Vid sidan av försvarets egen organisation stödjer det danska försvaret ekonomiskt och praktiskt olika oberoende initiativ och program som t.ex. *Kammeratstøtteordningen* under *De blå Baretter* (DBB, motsvarigheten till de svenska Fredsbaskrarna). Här bemannas bland annat en dygnet-runt-telefon till vilken insatta och tidigare insatta soldater kan ringa. *Kammeratstøtteordningens* kontaktpersoner arbetar frivilligt och utan ersättning och kan hänvisa soldaten till andra kontakter om behov uppstår. *De blå Baretter* har också upprättat ett anhörignätverk som stödjer hemmavarande familjer. *Kammeratstøtteordningen* gemensamt med *De blå Baretter* har dessutom etablerat en interaktiv hemsida med debattforum m.m. Till vissa länkar erfordras särskilda inloggningsuppgifter.

Det danska försvaret har utarbetat tre häften som ger råd och vägledning till soldater och anhöriga i samband med utlandsmissionen. Likaså har man producerat en bok som vänder sig till barn till soldater i utlandstjänst. Försvaret har också på börjat en undersökning om huruvida längden på utlandstjänstgöringen påverkar soldaters välbefinnande. Undersökningen förväntas vara färdig år 2010. Redan på grundval av en rapport från 2005 angående stödet till utsänd personal och anhöriga har försvaret förbättrat möjligheterna för att kunna kommunicera via e-post och telefon till och från missionsområdet.

Före insats i de *brittiska* förbanden sker grundutbildning vid respektive försvarsgrensskolor, regementen, ombord i fartygen och vid flygflottiljer. Före insats utomlands erhålls alltid en missions-

inriktad tilläggsutbildning vid en organisation som kallas OPTAG (*Operational Training and Advisory Group*). Här ges de senaste erfarenheterna från det aktuella operationsområdet till ett antal instruktörer från det aktuella förbandet som i sin tur utbildar och övar upp förmågan som samtränat förband. Denna stridsträning före insats anses vara mycket värdefull för att minska risken för stridsförluster.

Många bedömare menar att det brittiska utbildningssystemet är världsledande såväl vad avser grundutbildning som fortsättningsutbildning av soldater och officerare. Det märks i det relativt sett fåtaliga förlusterna i de mycket svåra operationer som britterna genomför främst i Irak och Afghanistan. Utbildningsinsatserna fortsätter även *under* insats. Nyligen har parlamentet beslutat om högre lönetillägg för personal i en insats. Det är numera också gratis för anhöriga att sända paket från Storbritannien till en soldat eller officer som är insatta i insatser utomlands.

Analys och bedömning

När övriga aspekter eller förhållanden rörande veteransoldater ska diskuteras uppkommer i de flesta fall frågor om anhöriga. Det vill säga om området mot förmodan inte tidigare berörts. Stöd till anhöriga kan utvecklas. Vilket stöd finns för minderåriga barn till svenska soldater i utlandsstyrkan? Kan t.ex. web-kameror vara ett stöd för kontakten mellan föräldrar i utlandstjänsten och hemma-varande barn? Frågor kring detta och annat berörs närmare i kapitel 13.

Ohälsofrågor och dess betydelse såväl för individen, anhöriga, medarbetare har i olika sammanhang också diskuterats i utredningen. Erfarenheter från andra länder i vår omvärld måste beaktas. Finns det ett intresse för samverkan med Danmark och Norge?

I Danmark ska alla soldater som tjänstgjort i högriskområden i samband med hemkomst få ett individuellt samtal med en av försvarets psykologer.

Uppföljningen av veteransoldater i Norge sker per telefon. I Sverige sänder Försvarmakten efter ca tre års tid ett brev. Svarsprocenten är under tio procent. Mycket talar för att den *personliga kontakten* – även om den är krångligare och mer tidsödande – kan bidra till att upptäcka problem och förhållanden som annars inte observeras.

8 Rekrytering, insatsfrekvens m.m.

Utredningens förslag:

- All personal i Försvarsmakten bör ha tjänstgöringsskyldighet i internationella militära insatser,
- Kvaliteten i Försvarsmaktens rekrytering bör förbättras,
- Särskilda insatser för rekrytering av specialister bör göras,
- Försvarsmakten bör öka informationen om internationella militära insatser i syfte att stärka rekryteringskraften,
- Insatsförbandens åldersstruktur bör analyseras,
- Rätt till tjänstledighet vid tjänstgöring i beredskapsförband och internationella militära insatser bör – efter ytterligare utredning – införas,
- Personalen i insatsförbanden bör genomföra en sexmånadersinsats per två år (1:3) alternativt två insatser under en treårsperiod (1:2),
- Övrig personal bör genomföra tre till fyra insatser under en 10 till 15-årsperiod (1:5 till 1:6),
- Forskningen kring rekrytering och insatsfrekvens i internationella insatser bör öka.

8.1 Inledning

I direktiven anges att frågan om rekrytering av personal till internationella militära insatser ska belysas från ett omhändertagandeperspektiv.

I delbetänkandet¹ har utredningen översiktligt redogjort för huvuddragen i den nuvarande rekryteringsprocessen till Försvarsmaktens utlandsstyrka. Med anledning av de frågeställningar som uppkommit under det fortsatta utredningsarbetet finns skäl att ytterligare beskriva rekryteringsprocessen. Med rekrytering avses här hela kedjan av aktiviteter som leder till att befäl och soldater påbörjar utbildning och genomför den internationella militära insatsen. Det fortsatta arbetet i denna del väcker dock vissa avgränsningsfrågor.

Den personal som i dag rekryteras till tjänstgöring i en internationell militär insats har innan rekryteringen till insatsen normalt varit föremål för mönstring vid Pliktverket och genomgått utbildning i Försvarsmaktens grundorganisation inom ramen för värnpliktsystemet. Även om det för närvarande sker ytterligare en rekrytering och ett urval av personal till förband i internationella militära insatser kan själva rekryteringsprocessen ändå sägas ha tagit sin början redan i samband med mönstringen och urvalet av personal till värnpliktsutbildning, eftersom det är från den gruppen som personalen i allt väsentligt rekryteras. Försvarsmakten framtida personalförsörjning är – som framgår av kapitel 2 – föremål för utredning i särskild ordning. Utredningen tolkar uppdraget som att de frågeställningar som rör det framtida personalförsörjningssystemet i Försvarsmakten, även om utformningen av det systemet påverkar den framtida rekryteringsprocessen till internationella militära insatser, ligger utanför utredningen uppdrag. Utredningen kommer därför att avgränsa det fortsatta arbetet till sådana rekryteringsfrågor som har direkt anknytning till internationella militära insatser och omhändertagandet av personalen i sådana insatser.

En fråga som hänger nära samman med rekryteringsfrågan är frågan om hur ofta en individ bör rekryteras för förnyad tjänstgöring i en internationell militär insats (insatsfrekvens), bland annat mot bakgrund av risken för ohälsa i samband med sådan tjänstgöring. Även om frågorna har många beröringspunkter behandlas de i avgränsade avsnitt i detta kapitel.

¹ Delbetänkandet, s. 34–36.

8.2 Rekrytering till internationella militära insatser

8.2.1 Bakgrund

Tjänstgöring i internationella militära insatser ställer stora krav på personalen i olika avseenden. Behovet av varje befattning i förbandet är noga analyserad och till respektive befattning finns dokumenterad arbetsbeskrivning. Arbetsuppgifterna ställer stora krav på yrkesmässig kompetens och personliga egenskaper hos den enskilde officeren och soldaten. Arbetet utförs i konfliktområden under komplexa och svåra förhållanden. Som framgår av kapitel 9 utsätter sig personalen för risker att drabbas av fysisk och psykisk ohälsa till följd av tjänstgöringen. Arbetsbelastningen är ofta mycket hög och möjligheten till vila och avkoppling kan vara begränsad. Den enskilde officeren och soldaten ska representera Sverige och världssamfundet på ett sätt som inger förtroende och som bidrar till att konflikten kan lösas. Kraven på den enskildes omdöme och uppträdande är högt ställda, från kontingentchefen ner till den enskilde soldaten. En missbedömning av den enskilde kan få allvarliga konsekvenser för det fortsatta arbetet i insatsområdet. Bland annat dessa förhållanden gör att rekryteringen av personal till internationella militära insatser måste ske med stor varsamhet och noggrannhet, vilket ställer höga krav på rekryteringsförfarandet.

8.2.2 Nuvarande rekryteringsprocess

Huvuddelen av personalen i en internationell insats – utöver yrkesofficerare – rekryteras i dag från gruppen som gjort värnplikten.² Rekryteringsprocessen som mynnar ut i ett urval av personal till internationell tjänst kan beskrivas som en process i flera separata steg och som utförs av olika enheter och i vissa fall olika myndigheter.

Processen börjar redan innan direktinformation om värnplikts-tjänstgöring går ut till årskullen av 17-åringar, eftersom påverkan sker långt innan dess genom media, föräldrar, vänner, skola m.m.

Pliktverket ansvarar i dag för mönstring, antagningsprövning, inskrivning och redovisning av totalförsvarspliktiga. Utifrån insats-

² Antalet ungdomar i årsklassen varierar men kan uppgå till ca 100 000. Av dessa planeras ca 25 000 att kallas till sedvanlig mönstringsprocess. Det årliga utbildningsbehovet är för närvarande ca 6 000–8 000 soldater/sjömän, medan behovet av individer till internationell tjänstgöring är ca 2 000 per år.

organisationens behov, de mönstrandes resultat och deras egna önskemål skrivs den totalförsvarspliktige in för värnplikt eller placeras i utbildningsreserven. Pliktverket använder psykologer vid urval till värnplikten. Denna kompetens anses vara central vid urval till värnplikt, särskilt mot bakgrund av de påfrestningar som en framtida tjänstgöring i en internationell militär insats kan innebära för den enskilde. Pliktverket genomför även undersökningar vad gäller intresse för internationell tjänst. Resultaten är dock svåra att tolka. Intresset bland dem som först anger att de inte är intresserade ökar under värnplikten och tvärt om. Flera av dem som först sagt att de inte är intresserade, söker sedan internationell tjänst. Slutsatsen är att det är många faktorer som påverkar, inte bara intresset i mönstringsåldern.

Varje steg i processen medför rekryteringsarbete i form av att attrahera önskad målgrupp. Detta sker på olika sätt vid de olika stegen som t.ex. genom broschyrer, presentationer, Internet och samtal samt involverar olika yrkeskategorier. För varje steg i processen sker ett fortsatt urval. Detta sker av olika personer, t.ex. kompani- och plutonsbefäl och andra utbildare. Under varje steg i processen genereras information om både individerna och processen. Rekryteringsprocessen kan därför sägas sluta först en tid efter genomförd internationell insats. Det är då det är möjligt att avgöra om rekryteringen var lyckad eller ej, dvs. om soldaten gjorde en bra insats och kom hem med god fysisk och psykisk hälsa.

Närmare om rekryteringen till internationella militära insatser

Den allmänna lämpligheten att tjänstgöra i utlandsstyrkan eller göra en förnyad tjänstgöring bedöms genom ett vitsordssystem.³ Detta vitsord plus ett urval grundat på lämplighet i sökt befattning bildar underlag för en uttagningskommission som genomför det slutliga urvalet och lämnar rekommendation om anställning i förbandet. Företrädare för uttagningskommissionen, som normalt utgörs av cheferna i det blivande insatsförbandet, har interjuver per telefon ett urval de som söker tjänster och bildar sig en uppfattning om sökanden. Allmän och tjänstespecifik kompetens, motiv och i viss mån även hälsoläget tas upp som urvalsinstrument vid uttagningen till bland annat förnyad tjänstgöring. Inhämtade uppgifter utgör

³ I vitsordssystemet används en 10-gradig skala där ja–5–5 och en bedömd generell lämplighet att tjänstgöra i utlandsstyrkan ger behörighet, se vidare delbetänkandet, s. 36.

sedan beslutsunderlag för arbetsgivaransvarig chef vid beslut om bemanning av förbandet i utlandsstyrkan.

8.2.3 Rekrytering till internationella militära insatser – en problembild

Utredningen har under det fortsatta arbetet, bland annat i kontakter med företrädare för Försvarmakten, inhämtat underlag som belyser de olika problemområden som myndigheten möter i rekryteringen av personal till utlandsstyrkan. Vissa problem är generella och berör rekrytering generellt medan andra är kopplade till olika personalkategorier.

Generella problem

Ett generellt problem är att finns stora skillnader i uppfattningar om var problemen med rekrytering finns, både på kort och lång sikt. En trolig bidragande orsak är att det fortfarande är en mindre del av personalen inom Försvarmakten som har deltagit i internationella insatser. Denna brist på erfarenhet gör det svårt att dra generella slutsatser eftersom olika typer av insatser ställer olika krav på personalen, vilket kräver en lång och bred erfarenhet att se. Problemet kan även till viss del härledas till att det inte finns någon mer detaljerad historisk statistik över rekryteringsförfarandet.

Ytterligare ett problem till följd av avsaknaden av tillförlitligt statistik är att det i dag saknas en tydlig och fastställd bild av vad som utmärker en bra soldat eller sjöman i internationell tjänst. Det saknas data eller andra former av undersökningar som med tillräcklig grad av säkerhet visar vilken personlighet som är den mest lämpade. Det finns heller inte några formellt uttryckta krav vad gäller soldater i internationell tjänst, speciellt inte vad gäller så kallade ”mjuka” faktorer.⁴

⁴ Lämpligheten för utlandstjänst kan delas in i allmän och psykisk. Till den förra hör att individen måste uppfylla normala intelligensmässiga och fysiska krav samt ha rätt motiv till att göra utlandstjänst. Den enskildes värdegrund måste överensstämma med Försvarmaktens. Vad gäller den psykiska lämpligheten finns två samverkande orsaker till att vissa individer drabbas av psykiska problem i samband med tjänstgöring i internationella militära insatser. Det ena handlar om hur man är som person vad gäller personlighetsdrag, tidigare psykiska problem, missbruk och aktuell livssituation. Det andra om vilken situation man hamnar i vad gäller t.ex. arten av konflikt och dess intensitet.

Ett annat generellt problem är att bedöma vilken åldersstruktur som är den mest ändamålsenliga i ett förband i internationell insats. I forskningen har uppmärksamats problemet med att låta för unga personer göra internationell tjänst, eftersom bland annat brist på livserfarenhet och en trygg social situation kan öka risken för traumatisering. Yngre personer saknar många gånger även den typ av dubbelkompetens, som man får genom yrkeslivet och som ofta är viktig vid internationella insatser.

Försvarsmaktens fast anställda personal (militär och civilanställda)

Utredningen kan konstatera att de mest svårrekryterade befattningarna återfinns inom ett antal olika specialistområden som normalt besätts med fast anställda officerare från Försvarsmakten, t.ex. underrättelsetjänst, rövning av ammunition och minor, teknik och samband, logistik och personaltjänst samt vissa funktioner i högre internationella staber. Till många av dessa befattningar saknas ofta sökande eller – i bästa fall – finns en eller två sökande per insats. Om inga sökande anmäler sig blir befattningarna vakanser och rekryteringsarbetet går in i ett intensivt skede, eftersom funktionen ofta är av stor betydelse för förbandets möjligheter att lösa sin uppgift. Försvarsmakten kan då tvingas att rekrytera enskilda som inte uppfyller kravet på mellanrum mellan insatserna utomlands. Följden kan bli att den enskilde belastas så hårt att denne inte får tillräcklig tid till återhämtning. Även den enskildes sociala liv kan påverkas negativt, t.ex. kan familjelivet, relationen till ordinarie arbetsplats och sociala nätverk bli lidande.

Övriga personalkategorier

Försvarsmakten rekryterar även annan personal med olika kompetenser till internationella militära insatser. Till denna kategori, som normalt inte tjänstgör heltid i myndigheten, kan hänföras bland annat reserv- och värnpliktiga officerare samt andra personer som har ett civilt arbete eller annan sysselsättning utanför myndigheten, t.ex. montörer, lagerarbetare, jurister, kyltekniker, präster, m.fl. Erfarenheten visar att det många gånger är svårt att rekrytera kompetent personal till specialistbefattningar. Särskilt svårrekryterade befattningar är bland annat sjukvårdspersonal,

förare av tunga fordon och vissa befattningar inom personaltjänsten. Ett av problemen när det gäller sjukvårdpersonalen är att tjänsten många gånger inte upplevs som utvecklande och meriterande, särskilt för specialistläkare, som kan uppleva arbetsuppgifterna som mindre stimulerande. En annan faktor som generellt påverkar rekryteringsmöjligheterna vad gäller specialister är läget på den övriga arbetsmarknaden, eftersom det är svårare att rekrytera personal till internationella insatser när konkurrensen om arbetskraften ökar.

Rekrytering och ohälsa m.m.⁵

I forskningen har uppmärksamats behoven av erfarenhet av personalledning, fler utbildningsinsatser och eventuellt kvalitativa intervjuer för att minska risken att individer tas ut för tjänstgöring som på grund av hälsoläget eller av annan anledning inte bör tjänstgöra i en internationell insats.

Under senare tid har Försvarsmakten i allt större utsträckning också uppmärksammat sambandet mellan vikten av att rätt individ rekryteras och risken för att olämpliga individer kan drabbas av framför allt psykisk ohälsa under eller efter internationella insatser. Utredningen behandlar i kapitel 9 bland annat riskerna för att drabbas av psykisk ohälsa med anledning av tjänstgöring i internationell militär insats.

Metoden för urval av personal utgör i detta sammanhang ett problemområde. I dag sker uttagning av befäl och soldater till utlandsstyrkan genom intervjuer. Den utbildning som ges i intervju-teknik är dock mycket kort och de flesta av intervjuerna genomförs per telefon, vilket medför svårigheter att bedöma t.ex. det psykiska hälsoläget.

Erfarenheten visar dock att den fast anställda personalen i Försvarsmakten generellt uppvisar mindre problem med ohälsa efter utlandstjänstgöring än vad som är fallet med övriga personal-kategorier. Detta torde i viss utsträckning kunna förklaras med att

⁵ Michel, P-O, The Swedish Soldier and General Mental Health Following Service in Peacekeeping Operations, 2005, med hänvisningar till flera ytterligare studier. Det finns forskning som stödjer att livserfarenhet verkar skyddande mot psykisk ohälsa. Man har upplevt och hanterat kriser samt lärt sig bemästringsstrategier. Om man däremot drabbats av tidigare trauman kan detta vara en riskfaktor i den speciella miljö där utlandsstyrkan verkar. Personligheten har också betydelse. En trygg person med förmåga att bearbeta sina upplevelser kan vara väl rustad för uppgiften. Sådana egenskaper är inte så svåra att identifiera vid en vanlig intervju, förutsatt att man har tänkt på dem som önskvärda.

den personliga kännedomen om individer som är anställda inom Försvarsmakten är högre än vad som gäller för individer som rekryteras utifrån. En annan förklaring kan också vara att när en enskild som har sin ordinarie anställning i myndigheten drabbas av ohälsa är det i regel hemmaförbandet som tar ett stort ansvar för stöd och eventuell rehabilitering efter avslutad insats. Den enskilde har i dessa fall samma arbetsgivare och många gånger även samma arbetskamrater, eftersom tjänstgöringen ofta genomförs tillsammans med kollegor från det egna hemförbandet. Ytterligare en faktor som påverkar är att den fast anställda personalen vanligen är något äldre än den personal som rekryteras utifrån. Med stigande ålder kommer mognad, erfarenhet och ofta också etablerade familjeförhållanden, vilket enligt forskningen utgör faktorer som kan bidra till att minska risken för bland annat psykisk ohälsa i samband med tjänstgöringen.⁶

Ett annat problemområde i detta sammanhang är att vissa befäl upplever svårigheter med att fungera som ledare i de internationella insatserna och att förhållandet påverkar den enskilde individen på ett negativt sätt. Befäl som är vana vid att utbilda värnpliktig personal kan uppleva svårigheter med leda andra befäl och anställda soldater. Vissa upplever också en stor press med att alltid vara i tjänst i insatsområdet. Resultatet kan bli en känsla av misslyckande som den enskilde kan ha svårt att hantera.

Representanter för Försvarsmakten uppger till utredningen att myndigheten genom förbättrade rekryteringsmetoder har förhoppning om att avhjälpa problemen. Inom myndigheten pågår interna projekt där sambandet mellan rekrytering och ohälsa uppmärksammas. Försvarsmakten deltar tillsammans med FHS även i olika forskningsprojekt som rör frågor om rekrytering.

⁶ Försvarsmakten uppger att det finns ett antal ärenden under handläggning där individen för närvarande eller permanent bedöms inte kunna tjänstgöra i utlandsstyrkan (fysisk skada eller psykisk ohälsa). Det är dock ett fåtal fall som leder till permanent "stopp". Det handlar då oftast om bestående medicinsk invaliditet eller personlighetsstörningar. Ett "vanligt" rehabiliteringsärende som t.ex. beror på stressreaktion eller diskbräck renderar ett "stopp" endast under pågående rehabiliteringssatser, som kan sträcka sig från alltifrån två månader till två år beroende på skada. När individen är färdigbehandlad och inte har några bestående men tas "stoppet" bort.

8.2.4 Forskning m.m.

I forskningen påpekas att utvecklingen av nya metoder i Försvarsmakten släpar efter och att det fortfarande finns många hinder för en bättre fungerande organisation med inriktning mot internationella insatser. Detta påverkar t.ex. rekrytering, hur man roterar förbanden, vitsordsbedömning, befordringsmöjligheter m.m. En ofta förekommande kritik är att erfarenheterna från internationella insatser inte tillräckligt tas till vara i rekryteringsprocessen. Vidare påpekas att det finns en olycklig åtskillnad mellan olika personal-kategorier, t.ex. officerare och värnpliktiga, yrkesofficerare och reserv-officerare, liksom mellan militär och civil personal. Detta riskerar att leda till reproduktivt tänkande vid rekrytering och att de mest lämpade inte tas ut.

Inom forskningen analyseras även hur utbildningen av befäl och soldater kan anpassas för att bättre ge den kunskap som behövs för internationell tjänst och hur veteransoldaternas erfarenheter bättre ska tas till vara. Det bedrivs även forskning inriktad mot social och kulturell "operabilitet" samt hur denna kan skapas genom olika utbildningsinsatser. Forskning kring internationell tjänst har även fokuserat på officerare i Försvarsmakten.⁷

I rapporten "Människan i NBF – med särskilt fokus på internationella insatser" påpekas behovet av att etablera internationella samarbetsgrupper, bland annat med inriktning mot rekrytering. Där ges även förslaget att skapa vad som benämns "operativa forskargrupper" som följer förband under insatser i syfte att tillvarata kunskap i dessa frågor.⁸

Utredningen kan konstatera att det dock finns generellt sett lite forskning om internationella militära insatser, särskilt kring insatser av den karaktär som varit de senaste åren.

⁷ Bland andra Andersson, L. Militärt ledarskap – när det gäller, 2001; Blomgren, E och Johansson, E, Hemma övas man – borta prövas man, 2004 och Johansson, E, The UNknown soldier, 2001.

⁸ Berggren, AW (redaktör), "Människan i det Nätverksbaserade Försvaret – med särskilt fokus på internationella insatser". Rekrytering till internationell tjänst, och i synnerhet till *Nordic Battle Group* (NBG) lyfts här fram som ett viktigt område att fortsätta forskning och utveckling kring.

8.3 Utredningens överväganden och förslag avseende rekrytering

Rekryteringskraften i Försvarsmakten utgår till stor del från samhällets syn på försvaret. Om det finns ett starkt stöd för myndigheten och de internationella insatserna blir det lättare att finna lämplig personal.

Rekryteringsprocessen till myndigheten består av många olika delar. Viktiga delar är grundrekryteringen och den fortsatta rekryteringen till utlandsverksamheten. En annan viktig del i rekryteringen är att hela myndighetens kompetens och bredd kan nyttjas.

Utredningen kan konstatera att svårigheterna att få fler officerare och utbildade soldater, inom och utom Försvarsmakten, att delta i de internationella insatserna ökar bördan på dem som ställer upp. Dessa måste också återkommande motivera sin frivillighet för familj och vänner. På lång sikt är också den återkommande rekryteringen av samma nyckelpersonal ett stort problem för myndigheten. Den viktiga och långsiktiga kompetensöverföringen uteblir. Istället begränsas kompetensen till ett litet antal individer. Belastningen på enskilda individer ökar och vår uthållighet i internationella insatser äventyras.

Under utredningsarbetet har väckts frågan om Försvarsmaktens rekryteringsproblem beror på att myndigheten saknar fast anställd personal i tillräcklig omfattning och som är tillgänglig för internationella insatser. Utredningen gör dock bedömningen att detta inte förefaller troligt om man ser till antalet anställda inom myndigheten som kan göra tjänstgöring i en internationell insats och antalet som *de facto* gör sådan tjänstgöring. Utredningen gör bedömningen att problemen istället har sin grund i andra orsaker.

Behovet av obligatorisk tjänstgöringsskyldighet

För flertalet tillsvidareanställda i Försvarsmakten föreligger i dag ingen obligatorisk tjänstgöringsskyldighet i internationella insatser, dvs. sådan tjänstgöring sker fortfarande efter frivillig åtagande av den enskilde. Sedan några år föreligger dock en skyldighet för nyanställda yrkesofficerare att tjänstgöra internationellt.

Även om tjänstgöring i utlandsstyrkan bör vara en naturlig del av arbetet⁹ gör utredningen bedömningen att bland annat personalens åldersstruktur och i vissa fall bristande vilja att tjänstgöra i internationella insatser medför begränsningar och i vissa fall även direkta problem med att få vissa tjänster i utlandsstyrkan tillsatta. Personalen i dagens utlandsstyrka framstår generellt sett som något yngre än genomsnittet i myndighetens grundorganisation. Viljan till tjänstgöring framstår också som högre bland den yngre personalen.

Utredningen har därför uppfattningen att viljan och/eller möjligheten att delta i sådana insatser avtar med ålder. Det kan inte heller uteslutas att en överordnads och kollegas syn på och uppfattning om internationell tjänstgöring kan påverka viljan till sådan tjänstgöring. Utredningen kan även konstatera att omfattningen av personalens deltagande skiljer sig åt mellan förbanden i grundorganisationen.

Internationell tjänstgöring ska vara en naturlig del i arbetet för den som är anställd i Försvarsmakten. Även om frivillighet alltid är att föredra i det enskilda fallet anser utredningen att deltagande i internationella insatser ska vara obligatorisk för all personal i Försvarsmakten, det vill säga även för civilanställda och reservofficerare.

Utredningen anser att en ökad rekryteringsbas skulle leda till en jämnare belastning av personalen, bredare förståelse av den internationella verksamheten och även ett bättre resursutnyttjande för statsmakterna. En utökad tjänstgöringsskyldighet skulle bli ett viktigt stöd för myndighetens utvecklade förmåga till internationella insatser utan att något tvång behöver hävdas i enstaka enskilt fall. Utredningen erfar att den nyligen genomförda skyldigheten till deltagande för unga yrkesofficerare fungerat precis så.

Utredningen gör bedömningen att frågan om obligatorisk utlandstjänst för all personal i Försvarsmakten i första hand är en avtalsfråga. Arbetsgivaren och arbetstagarorganisationerna bör därför gemensamt verka för att deltagande i internationell verksamhet ska vara en naturlig del i den anställdes yrkesutövning samt en förutsättning för utbildning och anställning. Utredningen menar att myndigheten måste öka ansträngningarna med att omförhandla äldre anställningsavtal. Utredningen är dock medveten om att Försvars-

⁹ Detta har också påtalats av regeringen vid ett flertal tillfällen, se bland annat prop. 2001/02:10, s. 200 och senare budgetpropositioner, t.ex. 2007/08:1, utgiftsområde 6, s. 28.

maktens arbete med att omförhandla äldre officerares anställningsavtal påverkas av den pågående omstruktureringen.

Ökad kompetens vid rekrytering

Försvarmakten planerar för att en större del av de insatta insatsförbanden kommer att bestå av anställd personal i förband med hög beredskap. Detta kommer att ställa högre krav på det urval som sker redan i samband med anställning. För att hantera detta kommer ett utökat ansvar att ligga på utbildningsförbanden runt om i Sverige. Personalfunktionen på dessa förband måste, åtminstone under rekryteringsperioden, stärkas samtidigt som spetskompetens måste finnas tillgänglig centralt. Bland annat kommer frågor som ohälsoproblem och mental lämplighet att vara mycket viktiga att beakta i det framtida rekryteringsarbetet. De som rekryterar behöver också en grundläggande utbildning för uppgiften. Utredningen anser att myndigheten bör söka stöd för sin rekrytering av Pliktverket som har lång och bred erfarenhet i fråga om mönstring av värnpliktig personal. Vidare bör psykologer i ökad utsträckning finnas tillgängliga som stöd för rekryteringen av soldater till de internationella insatserna.

Utredningen anser vidare att personliga möten med den sökande i ökad utsträckning bör ske vid rekryteringsintervjuer. Dagens telefonintervjuer är inte tillräckliga för att säkerställa den sökandes lämplighet och dennes psykologiska beredskap för insatsen.

Försvarmakten bör också genom ökat samarbete med bland andra Försvarshögskolan, Totalförsvarets forskningsinstitut och Pliktverket öka kvaliteten i rekryteringsprocessen.

Rekrytering av specialister

Utredningens anser att nya metoder att rekrytera till olika specialistbefattningar måste införas. Det tydligaste exemplet är medicinsk personal. En lösning kan vara att etablera samarbetsavtal med medicinska institutioner på samma sätt som skett i t.ex. Danmark. Där finns ett utvecklat samarbete mellan det danska försvaret och Rigshospitalet, som inte bara omfattar vård av skadade soldater

utan också forskning samt bemanning av läkarbefattningar i förband utomlands.¹⁰

De nordiska länderna har inom ramen för Nordcaps¹¹ har tagit initiativ för att hitta gemensamma lösningar på rekrytering av medicinsk personal. Mycket handlar om tankeutbyte och spridning av nya metoder för rekrytering, medan konkreta samarbeten i form av t.ex. personalpooler hittills fallit på praktiska svårigheter. Utredningen uppmuntrar till olika internationella projekt, inte minst samnordiska initiativ. I många fall kan det som framkommer inom ett fackområde överföras på ett annat. Motsvarande samarbeten kan också prövas mot andra områden, t.ex. det juridiska området, olika områden inom industrin m.m, för att långsiktigt säkerställa tillgången på specialister.

Ökad information

Den som inte har sin ordinarie anställning i Försvarsmakten ska attraheras att genomföra utlandstjänst. Försvarsmakten agerar här som en aktör bland andra på arbetsmarknaden och måste anpassa marknadsförings- och rekryteringsinsatser till rådande konjunktur och andra samhälleliga aspekter. En ökad satsning på information är därför viktig. Försvarsmakten bör öka sina resurser för information i olika former. Utredningen vill dock peka på vikten av att all information inte blir enbart riktad mot rekrytering utan att den dessutom bidrar till en bättre kunskap om den internationella verksamheten i stort.

Allsidigt sammansatta förband

Vid rekryteringen inför den nordiska stridsgruppens (NBG) beredskapsperiod våren 2008 framkom att Försvarsmakten hade ambitionen att rekrytera soldater som nyligen genomfört grundutbildning. Det är givet att personer som är 20–22 år kan vara enklare att rekrytera än äldre personal med etablerade familjeförhållanden och

¹⁰ Vidare måste själva tjänstgöringen bli mera lockande för den medicinska personalen. Exempel finns från Afghanistan där svenska läkare t.ex. stöttat lokal sjukvård genom i första hand utbildningsinsatser. Även enstaka direkta sjukvårdsinsatser för lokalbefolkningen kan övervägas. Sådant stöd är dock förknippat med både kort- och långsiktiga risker i form av t.ex. medicinsk uppföljning och ansvarsfrågor samt att lokala vårdgivare blir utkonkurrerade, vilket måste beaktas.

¹¹ *Nordic Coordinated Arrangement for Military Peace Support.*

goda anställningsvillkor. Behovet av utbildning inför insatsen kan många gånger också vara mindre för dem med färsk kunskap. Vad som ovan anförts om ålder som en skyddsfaktor mot bland annat psykisk ohälsa gör att utredningen emellertid ifrågasätter ett alltför långtgående fokus på att rekrytera yngre soldater. Precis som i fråga om kvinnor och personer med utländsk bakgrund är det också viktigt att erfarna män och kvinnor ingår i de insatta förbanden. Mycket talar för att de också kan vara ett viktigt stöd för yngre, mer oerfarna kollegor. Utgångspunkten vid rekrytering bör därför, enligt utredningen, vara allsidigt sammansatta förband ända ner på gruppnivå.

Ökad möjlighet till tjänstledighet

Rekryteringen till förband för internationella militära insatser påverkas av möjligheten för den som inte har en ordinarie anställning i försvaret att få tjänstledigt från annat arbete för en tidsbegränsad anställning i Försvarsmakten. Problemet aktualiserades nyligen i samband med rekryteringen till den nordiska stridgruppen (NBG 2008), då uttagningen av personal påverkades negativt av bristen på laglig möjlighet för den enskilde att få tjänstledighet från annan anställning. Utredningen bedömer att frågan om rätt till tjänstledighet i dessa fall är grundläggande för den framtida personalförsörjningen och att brister i detta avseende kan få allvarliga följder för möjligheten att personalförsörja framtida beredskaps- och insatsförband för internationella militära insatser. Utredningen gör bedömningen att frågan ligger utanför utredningens uppdrag men vill framhålla det angelägna i att denna fråga utreds snarast. Utredningen bedömer att en laglig rätt till tjänstledighet i tre år bör övervägas.

Behov av ökad forskning

Forskning till stöd för en utvecklad förmåga att rekrytera lämplig personal ökar i betydelse. Pågående forskning inkluderar projekt som avser utveckla urvalssystemet till internationell tjänst. Ett aktuellt projekt berör den mentala lämpligheten till internationella insatser och syftar till att utarbeta en ram för det framtida urvalssystemet. Olika nya urvalsinstrument studeras, som syftar till

att få mått på personlighet, värdegrund och motivation. Målet är inte att identifiera de bästa eller sämsta soldaterna utan att identifiera individer som inte bedömas lämpliga för uppgiften.

Utredningen menar att olika institutioner, som t.ex. FHS och Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), bör ges fler forskningsuppgifter inom rekryteringsområdet så att forskningen i ökad utsträckning stödjer insatser och omhändertagande av personalen.

Utredningen noterar Försvarsmaktens avsikt att påbörja projekt för att utveckla bättre urvalsinstrument vid rekrytering till internationella uppdrag. Det är i detta sammanhang viktigt att forskningsrelaterade och andra erfarenhetsgrundade frågeställningar, föreslagna inom eller utom myndigheten, genomlyses förutsättningslöst. Utredningen anser att det också är viktigt att myndighetens arbete med rekrytering följs upp över tiden och erfarenheter från tidigare rekryteringar tillvaratas.

Övrigt

Ett annat problem är den konkurrens om personalen som råder mellan förbanden i grundorganisationen och utlandsstyrkan. Detta blir tydligt när det gäller uttagningar av försvarsmaktsanställd personal. Vid en sådan uttagning måste den sökandes hemmaförband tillfrågas och uttala sig om man kan avvara den sökande under aktuell period. Då förbanden ofta kämpar med begränsade resurser händer det att svaret blir att den sökande inte kan avvaras. Försvarsmakten har tydligt utsagt att internationella insatser ska prioriteras, men att gå emot överordnade på den ordinarie arbetsplatsen kan naturligtvis innebära konflikter. Utredningen har inte någon samfällad uppfattning då problemet har flera sidor. Utredningen anser dock att det är olyckligt om den enskilde individen hamnar i konflikt på grund av brister eller otydlighet i systemet.

8.4 Insatsfrekvens

8.4.1 Inledning

Frågan om Försvarsmaktens behov av att personalen tjänstgör upprepade gånger i internationella militära insatser och insatsfrekvens påverkan på individen från social och medicinska aspekter

har uppmärksammat alltmer under senare tid. Frågan har fått uppmärksamhet inte bara inom myndigheten utan även hos fackliga organisationer och anhöriga till personalen. Även inom forskningen har problemet uppmärksamrats, såväl nationellt som internationellt.

8.4.2 Bakgrund

Utredningen uppfattade tidigare under utredningsarbetet att Försvarsmakten saknar en skriftlig policy för insatsfrekvensen, dvs. skrivna regler för hur många gånger en och samma individ kan tas ut till insatser samt med vilket intervall detta bör ske. Försvarsmakten har emellertid påpekat att myndigheten i dag har en gällande policy avseende insatsfrekvens, även om den inte är formellt fastställt, och som anger att den enskilde ska vara hemma minst sex månader alternativt ett år mellan insatserna beroende på personalkategori. Försvarsmakten uppger att denna policy i allt väsentligt följs, även om vissa avsteg måste göras när det gäller personal till svårrekryterade nyckel- eller specialistbefattningar. Det finns också en trend att vissa soldater genomför insatser med en högre frekvens än vad policyn anger.

8.4.3 Insatsfrekvens – en problembild

Den enskildes insatsfrekvens är i dag mycket ojämnt fördelad, bland annat beroende på att endast personal i Försvarsmakten som fått anställning under senare år har tjänstgöringsskyldighet i internationella insatser som en del av anställningsavtalet. Det innebär att majoriteten av den nuvarande personalen i myndigheten i dag inte har någon skyldighet att tjänstgöra i sådana insatser. Som tidigare framgått innebär även bristen på kompetent personal till vissa specialistbefattningar att enskilda med sådan kompetens i flera fall har en högre insatsfrekvens än vad genomsnittet av personalen i insatsen i övrigt har.

8.4.4 Nuvarande insatsfrekvens

Försvarsmakten har inga stående styrkor som är tillgängliga för insats(rotation). Dagens system för rekrytering av insatsförband till internationella insatser bygger på att rekrytering genomförs

efter att svenskt deltagande i en insats beslutats. Det är den enskilde som själv avgör om denne, om antagen, vill tjänstgöra i en insats varför det i dag föreligger en individuell insatsfrekvens. En konsekvens blir att personalen är densamma under förberedelser och under genomförandet av insatsen för att därefter splittras som grupp.

Försvarsmakten har till utredningen redovisat en sammanställning av hittillsvarande insatsfrekvens. Nedan redovisas insatsfrekvensen för personal som tjänstgjort i utlandsstyrkan under 1991 – mars 2008.¹² I sammanställningen ingår samtliga tjänstgörande i utlandsstyrkan under angiven period, oavsett längd på insats och eventuella avhopp m.m.¹³

Tabell 8.1 Insatsfrekvens i utlandsstyrkan under perioden 1991–mars 2008

Antal insatser	Yrkesofficer	Reservofficer	Civilanställd	Övriga	Antal individer totalt
1	2026	555	215	10095	12891
2	787	244	89	3646	4766
3	332	136	50	1402	1920
4	140	57	31	566	794
5	41	21	5	253	320
6	20	15	5	103	143
7	6	7	2	57	72
8		7	2	30	39
9	1	1	1	4	7
10			1	7	8
11				1	1
12		2		2	4
14				1	1
Totalt	3353	1045	401	16167	20966

¹² Insatsfrekvensen har räknats ut med hjälp av uppgifter från det personaladministrativa system som används för utlandsstyrkan, vilket driftsattes i början av 1990-talet. Tjänstgöringsuppgifter äldre än 1990 har till del registrerats i efterhand men tillförlitligheten minskar ju äldre informationen är. För att möjliggöra en så korrekt analys som möjligt har uträkningen baserats på tjänstgöringsuppgifter från och med 1991 till 2008 (Försvarsmaktens skrivelse 2008-03-13, HKV beteckning 16 900:65248).

¹³ De redovisade siffrorna behöver ej överrensstämma med det antal befattningar Försvarsmakten har bemannat utomlands.

Försvarmakten har upplyst utredningen om att statistik som sträcker sig längre tillbaka i tiden är osäker eftersom något sådan inte förts kontinuerligt. Ett framtagande av äldre statistik skulle innebära ett omfattande arbete med stor osäkerhet i slutresultatet.

8.4.5 Försvarmaktens förslag till framtida insatsfrekvens

Försvarmakten har i sin perspektivplanering föreslagit en struktur som ska ge ökad förmåga till internationella insatser. Strukturen medger insatser (rotation), såväl nationellt som internationellt, med anställd personal placerade i stående förband.

Försvarmakten har – med utgångspunkt i den angivna perspektivplaneringen – i ett underlag till utredningen redovisat ett förslag på framtida insatsfrekvens för personalen i internationella insatser. Försvarmakten har i förslaget som utgångspunkt att personalen i insatsförbanden utgörs av ca 4 500 officerare, 7 600 soldater och 550 civila¹⁴. Skulle alla nyttjas för sexmånaders insatser vartannat år, kan myndigheten bidra med 2 000 militär personal för internationella insatser över tiden. Därutöver möjliggörs att temporärt öka antalet insatt personal. Personalvolymen är anpassad till en långvarig maximal belastning om 2 000 militär personal insatta över tiden. Försvarmakten påpekar att den maximala belastningen sannolikt kommer att uppstå periodvis snarare än kontinuerligt, något som påverkar individens insatsfrekvens. Vidare kommer den militära personalen i olika sammanhang att röra sig i myndighetens organisationsstruktur. En sådan personalrörlighet kan hänföras till exempelvis längre perioder av kompetensutveckling eller tjänstgöring i befattningar som inte ingår i insatsorganisationen, vilket också påverkar den individuella insatsfrekvensen.

Försvarmakten anger vidare i förslaget att det är rimligt att anta att soldater/sjömän i stående förband genomför två till fyra insatser om fyra till sex månader, med 12–18 månaders uppehåll vid maximal belastning. Tiden mellan insatser (12–18 månader) räcker väl till för att förbanden och personalen ska kunna återhämta sig, utbildas och vid behov reorganiseras eller ersättas av ny personal. Det senare gäller särskilt om det finns en pool med grundutbildad personal. För befäl är det rimligt att anta en genomsnittlig belastning om ca

¹⁴ Försvarmakten, Ett hållbart försvar för framtida säkerhet, s. 51, 2007-12-20, HKV beteckning 23 382:63862.

tre till fyra insatser under en tidsperiod om 10–15 år. Tiden mellan insatser bedöms ge goda förutsättningar för återhämtning, utbildning, karriärutveckling m.m.

8.4.6 Forskning m.m.

Forskning som utredningen tagit del tyder på att den enskildes förmåga och möjligheter att tjänstgöra flera gånger med kortare eller längre tidsintervall påverkas av en rad olika omständigheter. I forskningen har särskilt uppmärksammats sambandet mellan insatsfrekvens och risken för ohälsa. Forskningsresultaten ger starka belägg för att en alltför hög insatsfrekvens, till del beroende på insatsens karaktär, ökar risken för psykisk ohälsa. Även insatsfrekvensen påverkan på den enskildes sociala liv och de anhörigas situation är föremål för ökad uppmärksamhet.

8.5 Utredningens överväganden och förslag avseende insatsfrekvens

Utredningen kan konstatera att frågan om den enskildes insatsfrekvens är komplicerad och svårbedömbär. Forskningen om insatsfrekvensens påverkan på den enskildes hälsotillstånd och andra personliga förhållanden, t.ex. familjelivet, lämnar inga klara och entydiga svar. Att tjänstgöra långt hemifrån månader i taget innebär dock en stark påfrestning på den enskilde samt dennes familj. Såväl forskningen som de erfarenheter som i övrigt framkommit under utredningen indikerar att upprepad tjänstgöring i svåra insatser i tät följd medför en ökad risk för den enskildes hälsa och negativ påverkan på dennes sociala liv.

De flesta länder har satt upp generella rekommendationer vad avser soldaters maximala insatsfrekvens. Dessa är inte undantagslösa men tjänar flera syften. För det första verkar de som ett skydd mot de stora påfrestningar som enskilda soldater utsätts för under utlandstjänsten. Den enskildes behov av vila och återhämtning, fysiskt och psykiskt, samt kontakten med anhöriga och vänner kräver detta. För det andra verkar de generella begränsningarna i nyttjandet av soldater som ett tydligt stöd både för den politiska och förvaltningsmässiga planeringen. Grundutbildning och rekrytering måste tidigt dimensioneras mot de uppställda målen.

För närvarande gäller enligt Försvarmakten en policy som innebär att den enskilde mellan insatserna ska vara hemma minst ett år (teoretisk insatsfrekvens 1:2) eller, i fråga om yrkesofficerare, minst sex månader (1:1) mellan insatserna.¹⁵ Utredningens generella bedömning är att om soldater och officerare skulle göra insatser med så täta mellanrum skulle belastningen inte minst på relationerna till anhöriga och vänner snabbt bli lidande. Inte heller möjligheten att tillvarata en civil eller militär karriär i Sverige skulle på sikt bli särskilt stora.

I andra länder är den planerade insatsfrekvensen väsentligt lägre. I de flesta fall handlar det om minst två år mellan insatserna. I Norge och Danmark siktar man mot att soldater i de flesta fall ska göra en insats vart tredje år (1:5). Den reella insatsfrekvensen bland svenska yrkesofficerare är lägre än både policyn och vad som är målet i våra nämnda grannländer.

Utredningen anser att utlandstjänstgöring ska göras av samtliga anställda i Försvarmakten och att en kultur anammas där sådan tjänstgöring uppfattas som en naturlig del av anställningen. Om de internationella insatserna görs till en angelägenhet för all personal inom Försvarmakten undviker myndigheten riskerna att överanstränga enskilda.

Utgångspunkten måste vara att individen ska kunna upprätthålla ett normalt liv, såväl privat som professionellt. Det finns exempel på soldater och officerare som deltar så ofta att insatser blir regel och livet hemma undantaget. Detta innebär stora risker, främst för individen och dennes anhöriga, men också för myndigheten.

Det är naturligtvis angeläget att forskning på området framöver kan ge ett bättre underlag för beslutsfattarna. Trots avsaknaden av entydiga forskningsresultat bedömer utredningen att en generell insatsfrekvens också bör fastställas för svenskt vidkommande. Det kan alternativt övervägas om tidsbestämda insatsförband med främst kontrakterad personal bör ha en högre frekvens jämfört med övrig tillsvidareanställd personal. Resonemanget bygger på de fördelar som finns genom att fullt ut nyttja den för uppgiften specifikt kontrakterade och utbildade personalen som också inkluderar ett antal yrkesofficerare. Därmed skulle det vara rimligt med en sex-månadersinsats per två år (1:3) eller två insatser under en treårsperiod (1:2) för denna typ av förband. De yrkesofficerare som

¹⁵ Insatsfrekvens mäts i lika tidsandelar. En normal utlandstjänstgöring löper i sex månader (en del). En soldat ska enligt huvudregeln (Försvarmaktens policy) vara hemma i ett år (två delar) vilket innebär att högsta teoretiska insatsfrekvens får vara 1:2.

ingår bör alltså få följa sitt förband under perioden det är uppsatt. Förutom att det ger en signaleffekt att samtlig personal har samma skyldigheter är officerarna i förbanden ofta yngre, har stark motivation och har praktiska möjligheter att tjänstgöra utomlands.

För övrig tillsvidareanställd personal som vanligen inte ingår i insatsförbanden bör frekvensen vara lägre. Utredningen delar Försvarsmaktens bedömning att det kan vara rimligt att genomföra tre till fyra insatser under en 10 till 15-årsperiod (1:5 till 1:6). Med knappt tre år mellan insatserna borde förutsättningar finnas för ett normalt socialt liv, utbildning och karriärutveckling.

Som beskrivits förekommer det att myndigheten inte följer sin egen policy rörande insatsfrekvens. Detta rör främst olika specialister som uppmanas kvarstanna eller gör återkommande insatser i missionsområdet. Individens hälsa bör sättas i främsta rummet och utredningen utgår från att vederbörlig bedömning görs av myndigheten inför varje särskilt beslut. Utredningen bedömer att eventuellt kravunderskridande av insatsfrekvensen bör följas upp. Genom att redovisa avstegen kan myndigheten och regeringen få en än tydligare överblick var eventuella numerära brister i personalhänseende återfinns.

Utredningen bedömer att forskning om hur insatsfrekvens, längden på tjänstgöring, ledigheter m.m. påverkar individen är av stor vikt. Utredningen gör bedömningen att det behövs ytterligare forskning kring frågor som rör insatsfrekvensens medicinska och sociala påverkan på individen.

9 Arbetsmiljö, risker m.m.

Utredningens bedömning:

- Riskerna vid tjänstgöring i internationella militära insatser är fortsatt avsevärt större än vid yrkesverksamhet i Sverige.
- Försvarsmakten har ett särskilt ansvar att vidta åtgärder för att minska riskerna och motverka fysisk och psykisk ohälsa hos personalen.
- Försvarsmaktens åtgärder med att minska riskerna bör ha en sammanhållen inriktning och löpa genom rekrytering, utbildning, förberedelser, uppföljning och stöd efter en insats.
- En fortsatt utveckling av arbetsmiljö- och säkerhetsarbetet inom Försvarsmakten är nödvändig för att förebygga fysiska och psykiska skador hos personalen i internationella militära insatser, särskilt i högriskinsatser.
- Utredningen föreslår inte någon ändring av arbetsmiljöbestämmelserna för internationella militära insatser.

9.1 Inledning

I detta kapitel redogörs för de grundläggande arbetsmiljöbestämmelser som rör Försvarsmaktens internationella militära insatser. Vidare redogörs för Försvarsmaktens arbetsmiljö- och säkerhetsarbete.

Utredningen belyser vidare riskerna för fysisk och psykisk ohälsa som kan drabba personal till följd av tjänstgöring i internationella militära insatser. Vidare redovisas förekomsten av anmälda arbetsskador i utlandsstyrkan.

9.2 Nuvarande regler om arbetsmiljön m.m.

Grundläggande regler om arbetsmiljöns utformning finns i Arbetsmiljölagen (1977:1160) (AML). Denna lag är en ramlag som kompletteras och konkretiseras i arbetsmiljöförordningen (1977:1166) och genom Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd om tillämpningen av bestämmelserna. Föreskrifterna, som i vissa fall kan vara direkt straffsanktionerade, publiceras i Arbetsmiljöverkets författningssamling (AFS).

Arbetsmiljöbestämmelserna i AML och anslutande bestämmelser ska bidra till att minska ohälsa och olycksfall i arbetet. AML omfattar i princip allt yrkesmässigt arbete.

9.2.1 Grundläggande bestämmelser

I 2 kap. AML anges de allmänna krav som ställs på arbetsförhållandena. Bestämmelserna är allmänt hållna och använder i stor utsträckning obestämda begrepp som lämplig, tillfredsställande, betryggande och liknande. I övrigt lämnas stort spelrum för den tekniska och sociala utvecklingen samt för myndigheternas och arbetsmarknadsparternas bedömningar. Avsikten är att man i de flesta fall inte ska använda lagens formuleringar direkt i det praktiska arbetsmiljöarbetet. Deras huvudsyfte är att dra upp ramarna för regeringens och Arbetsmiljöverkets föreskrifter. I stället är det de mer detaljerade formuleringarna i Arbetsmiljöverkets och dess föregångare Arbetarskyddsstyrelsens föreskrifter som ska användas.

Arbetsgivaren har huvudansvaret

Arbetsgivaransvaret är navet i arbetsmiljöarbetet och förutsätter att ledningen av verksamheten engagerar sig i arbetsmiljöarbetet och ser detta som en del av myndighetens verksamhetsstyrning (integreringstanken). Arbetsmiljöarbetet ska organiseras på ett sådant sätt att ohälsa och olycksfall förebyggs och att en tillfredsställande arbetsmiljö kan uppnås.

Arbetsstagarens rättigheter och skyldigheter

Den anställda ska ges möjlighet att medverka i de förändringar som kan påverka dennes arbetssituation. Samtidigt ska arbetsstagaren följa de beslut som fattas i syfte att förbättra arbetsmiljön, t.ex. policies och rutiner och aktivt medverka i arbetsmiljöarbetet.

Arbetsmiljöns utformning

Arbetsmiljön ska sättas i relation till arbetets natur och till den sociala och tekniska utvecklingen i samhället. Bakom denna målsättning ligger bland annat det självklara förhållandet att förutsättningarna för arbetsmiljön varierar, beroende på vad de är för slags arbete och var det utförs. Kravet är dock hela tiden att arbetsmiljön ska vara tillfredsställande med hänsyn till förutsättningarna. De grundläggande bestämmelserna om arbetsmiljöns utformning innebär att arbetsförhållandena ska anpassas efter varje anställds förutsättningar och följa samhällets förändring. Arbetsgivarens har ett särskilt ansvar för att arbetsförhållandena anpassas efter människors olika förutsättningar i fysiskt och psykiskt hänseende.¹² Vidare gäller att arbetsorganisation, arbetsinnehåll och teknik ska utformas så att arbetsstagaren inte utsätts för fysiska eller psykiska belastningar som kan medföra ohälsa eller olycksfall, bland annat ska starkt styrt eller bundet arbete undvikas eller begränsas. Slutligen ska det eftersträvas att arbetet ger möjligheter till variation, social kontakt och samarbete samt sammanhang mellan enskilda arbetsuppgifter. Arbetsförhållandena ska även ge möjlighet till personlig och yrkesmässig utveckling samt till självbestämmande och yrkesmässigt ansvar.

I 2 kap. AML finns regler om den faktiska arbetsmiljön. Bland annat ska arbetet planläggas och anordnas så att det kan utföras i en sund och säker miljö. Vidare ska arbetslokaler vara utformade och inredda så att de är lämpliga från arbetsmiljösynpunkt. Betyggande skyddsåtgärder ska vidtas mot skada genom fall, ras, brand, explosion, elektrisk ström eller liknande. I fråga om maskiner, redskap och andra tekniska anordningar gäller att de ska vara så beskaffade och placerade och brukas på sådant sätt, att betryggande säkerhet ges mot ohälsa och olycksfall. Ämnen som kan föranleda ohälsa

¹ 2 kap. 1 § AML.

² 3 kap. 3 § AML.

eller olycksfall får användas endast under förhållanden som ger betryggande säkerhet.

Om betryggande skydd mot ohälsa eller olycksfall inte nås på annat sätt, ska personlig skyddsutrustning användas. Denna ska tillhandahållas genom arbetsgivarens försorg.

Dessutom gäller att det i den utsträckning som föranleds av arbetets art och arbetstagarnas behov ska finnas utrymmen och anordningar för personlig hygien, förtäring och vila samt för första hjälp vid olycksfall eller sjukdom samt att ett fordon som används för personaltransport ska vara lämpat för ändamålet.

Samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare

I 6 kap. AML finns bestämmelser om samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare och innehåller regler om skyddsombud och skyddskommittéer. Detta innebär att skyddsombud ska finnas och, om de anställda i en viss styrka uppgår till minst 50, att en skyddskommitté ska vara upprättad. Skyddsombudens uppgift är att i egenskap av arbetstagarnas företrädare medverka i arbetsmiljöarbetet och bevaka att arbetsgivaren fullgör sina skyldigheter.

Systematiskt arbetsmiljöarbete

Arbetsmiljöverket har med stöd av arbetsmiljölagen meddelat föreskrifter om Systematiskt arbetsmiljöarbete.³ Med systematiskt arbetsmiljöarbete menas arbetsgivarens arbete med att undersöka, genomföra och följa upp verksamheten på ett sådant sätt att ohälsa och olycksfall i arbetet förebyggs och en tillfredsställande arbetsmiljö uppnås. Föreskrifterna anger bland annat att det systematiska arbetsmiljöarbetet ska ingå som en naturlig del i verksamheten och innehåller bestämmelser om arbetsmiljöpolicy, rutiner och medverkan.

De viktigaste momenten i det systematiska arbetsmiljöarbetet utgörs av planering, undersökning och riskbedömning samt genomförande och uppföljning. I detta sammanhang betonas särskilt:

³ AFS 2001:1.

- att psykiska och sociala frågor är viktiga,
- att företagshälsovårdens roll som expertresurs tillvaratas
- att rutiner införs,
- att skriftliga riskbedömningar upprättas,
- att en handlingsplan upprättas om en åtgärd inte genomförs omedelbart.

9.2.2 Arbetsmiljölagens tillämpning i insatsområdet m.m.

I förarbetena till AML anges att lagen i princip inte är tillämplig utanför landets gränser men att lagen bör tillämpas – i den utsträckning det är möjligt – vid svenska beskickningar och missioner utomlands.⁴

I lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten (LuF) har intagits en särskild bestämmelse om AML:s tillämplighet utomlands i insatsområdet.⁵ I förarbetena till LuF uttalas att de ambitioner som finns på arbetsmiljöområdet bör om möjligt även beaktas hos svenska myndigheter utomlands. I förarbetena uttalas vidare att det av allmänna principer följer att Försvarsmakten även ska tillämpa de föreskrifter som utfärdats med stöd av de bestämmelser i arbetsmiljölagen som gäller för utlandsstyrkan. De skadeförebyggande åtgärderna får dock inte innebära att Sverige som nation inte kan uppfylla sina åtaganden i den internationella verksamheten. Förhållandena kan nämligen vara sådana att det i vissa fall inte är möjligt att fullt ut följa bestämmelserna, t.ex. då en tillämpning hindrar verksamheten. Enligt förarbetena ska möjligheten att frångå bestämmelserna dock tillämpas restriktivt, varvid det betonas att det bör krävas att varje enskilt undantag från tillämpning av arbetsmiljölagen framstår som rimligt med hänsyn till den rådande situationen.

I förarbetena framhålls vidare att skyddsombudet i utlandsstyrkan har en viktig funktion som informationslänk mellan ledningen och de anställda inom utlandsstyrkan. Det förhållandet att svensk trupp i vissa fall står under utländskt befäl bör normalt inte

⁴ Prop. 1976/77:149 s. 213 ff. Se även 1 kap 4 § fjärde stycket AML.

⁵ I 2 § lagen LuF stadgas att 2 kap. 1 – 8 §§, 3 kap. 1-4, 6 och 12 §§ och 6 kap. 1-6 §§, 6 a § första stycket första och andra meningen och andra stycket samt 8 och 9 §§ AML ska gälla även utomlands om inte tjänstgöringsförhållandena hindrar det.

föranleda någon förändring i t.ex. skyddsombudens och skyddskommittéernas verksamhet. I förarbetena påpekas att det finns ingen anledning att skyddsombuden och de som ingår i skyddskommittéerna inte ska fortsätta att upprätthålla sina uppdrag utomlands, även om befogenheterna förändras. Hanteringen av arbetsmiljöfrågor kommer då att organiseras på samma sätt som i Sverige och därmed på ett sätt som de anställda i utlandsstyrkan är vana vid. Bestämmelsen som ger ett skyddsombud rätt att i vissa fall stoppa arbetet gäller dock inte i utlandet.

9.3 Försvarsmaktens arbetsmiljö- och säkerhetsarbete

9.3.1 Allmänt

För att möjliggöra genomförandet av Försvarsmaktens verksamhet krävs ett omfattande arbete inom både arbetsmiljö – och säkerhetsområdet. Försvarsmakten bedriver därför löpande ett aktivt arbetsmiljö- och säkerhetsarbete inom myndigheten. Inom myndigheten finns system för ledning av bland annat arbetsmiljö- och säkerhetsarbetet. Systemet innefattar tydliga roller och ansvar avseende rättigheter och skyldigheter att vidta åtgärder av förebyggande och korrigerande karaktär. Varje nivå i beslutskedjan äger rätt att ingripa och vid behov avbryta verksamhet då säkerhetsbrister identifierats.

Ansaret för arbetsmiljö- och säkerhetsarbetet

Överbefälhavaren i Försvarsmakten är ansvarig för arbetsmiljö- och säkerhetsarbetet i myndigheten och fördelar arbetsmiljö- och säkerhetsuppgifter till generaldirektören i myndigheten och centrala verksamhetsutövare.⁶ Generaldirektören leder arbetsmiljö- och säkerhetsarbetet.

Centrala verksamhetsutövare bedriver ett systematiskt arbetsmiljö- och säkerhetsarbete genom undersökning, riskbedömning, åtgärder och kontroll av genomförda åtgärder. Arbetet sker genom bland annat:

⁶ Cheferna för insats, produktion respektive militära underrättelse- och säkerhetstjänsten är centrala verksamhetsutövare med ansvar för arbetsmiljö- och säkerhetsuppgifter.

- granskning och samordning av planer, beställningar och verksamhetsuppdrag,
- uppföljning av arbetsmiljö och säkerhet i verksamheten vid organisationsenheterna och insatsförbanden,
- beslut om inskränkningar och åtgärder i verksamheten.

Centrala verksamhetsutövare fördelar vid behov arbetsmiljö- och säkerhetsuppgifter till underställda chefer samt följer upp att uppgifterna genomförs.

Riskanalys

I försvarsmakten har cheferna för organisationsenheterna ansvar för att inom sitt respektive ansvarsområde fullgöra den skyldighet som följer av 3 § förordningen (1995:1300) om statliga myndigheters riskhantering

Försvarsmaktens säkerhetsinspektion

Försvarsmaktens säkerhetsinspektion (Säkinsp) har i vissa delar tillsynsansvar och är kontrollorgan mot övriga organisationsenheter i myndigheten. Säkinsp ansvar bland annat för regelutveckling, regelgivning, tillsyn och stöd till verksamhetsutövare inom arbetsmiljö- och säkerhetsområdet.

En grundsten i arbetet är ett system för rapportering och analys av avvikelser (tillbud och olyckor) och förbättringsförslag, undersökningar av inträffade avvikelser samt återkoppling efter genomförda analyser och undersökningar. Rapporteringen och erfarenhetsåterföringen från tillbud och olyckor är en naturlig del i säkerhetsarbetet och även en nödvändighet för att skadeförebyggande åtgärder ska kunna vidtas. Resultatet av analyserna kan bland annat resultera i förändringar i regelverken, men kan även resultera i förändringar i utbildning eller i materielsystem.

9.3.2 Arbetsmiljö- och säkerhetsarbetet inom utlandsstyrkan

Frågor som rör arbetsmiljön och säkerheten i insatsområdet behandlas i förbandets arbetsmiljökommitté och förbandsnämnd. Inom förbanden finns normalt även skyddsombud utsedda.

Varje förband inspekteras normalt minst en gång under tjänstgöringstiden i insatsområdet. Vid inspektionen granskas arbetsmiljön och säkerheten, bland annat lokaler, fordon och vapen. I det löpande arbetet inom utlandsstyrkan ingår även kallade hygienkontroller. De utförs av bland andra läkare eller hälsoskyddsinspektör och innebär inspektion av byggnader, lokaler, förråd för att kontrollera eventuella brister och hälsorisker.

Om arbetsmiljö- eller säkerhetshotande brister i utrustningen eller något annat missförhållande framkommer vid inspektionen ska problemet i första hand åtgärdas av förbandet. Saknas personella eller materiella resurser vid förbandet kan stöd erhållas från annan enhet inom Försvarsmakten.

9.4 Risker i internationella militära insatser m.m.

9.4.1 Inledning

Utredningen har i kapitel 3 beskrivit utvecklingen av och karaktären på den fredfrämjande verksamheten. Vidare har i kapitel 4 redovisats nuvarande omfattning och inriktningen av Försvarsmaktens deltagande i fredsfrämjande internationella militära insatser. Erfarenheten visar att personal som deltar i fredsfrämjande internationella insatser utsätter sig för ökade risker för att drabbas av fysisk eller psykisk ohälsa till följd av tjänstgöringen.⁷

Som framgår av föregående avsnitt är Försvarsmaktens förebyggande arbetsmiljö- och säkerhetsarbete ett viktigt instrument för att minska riskerna för att personalen ådrar sjukdomar och skador till följd av tjänstgöringen i insatsområdet. Försvarsmaktens organisation och beredskap för medicinsk omhändertagande (kapitel 10) samt organisation för uppföljning av personalen efter insats (kapitel 11) är andra viktiga instrument i detta sammanhang.

⁷ SOU 1998:30, s 49 ff. I betänkandet redovisades bland annat risken för att en anställd i utlandsstyrkan ska skadas i samband med tjänstgöringen. I betänkandet görs jämförelser mellan anställda i utlandsstyrkan, anställda i Försvarsmakten och totalförsvarspåverkade. Jämförelser görs också med andra branscher.

Inriktningen och omfattningen av den framtida verksamheten för omhändertagande av personalen, bland annat vad gäller förebyggande arbetsmiljöarbete, uppföljning, mm påverkas i stor utsträckning av den arbetsmiljö som personalen arbetar i under tjänstgöring i internationella militära insatser och de risker för fysisk och psykisk ohälsa som är förenat med sådan tjänstgöring.

I detta avsnitt beskrivs översiktligt de olika risker för fysisk och psykisk ohälsa som personalen utsätter sig för i samband med tjänstgöringen i internationella militära insatser. Vidare redogörs för några studier och undersökningar som gjorts för att dels kartlägga och identifiera reaktioner på olika typer av påfrestningar som personalen utsätts för under en insats och dels kartlägga insatspersonalens reaktioner efter en insats. Avslutningsvis redovisas anmälda arbetsskador i utlandsstyrkan under perioden 2002–2007.

9.4.2 Bakgrund

Utvecklingen av det svenska deltagandet i fredfrämjande internationella insatser innebär, som framgår av kapitel 3, att karaktären på insatserna har förändrats och att den insatta personalen idag många gånger tjänstgör under förhållanden som i flertalet fall skiljer sig från mer normala arbetsförhållanden i Sverige och i utlandet, t.ex. är detta fallet vad gäller arbets- och miljöförhållandena för personalen som idag tjänstgör i de fredsfrämjande internationella insatserna i Afghanistan och Tchad.

Personalen i fredsfrämjande militära insatser verkar ofta i en främmande och extremt påfrestande miljö, många gånger under kaotiska förhållanden som kan innefatta våld och hot om våld mot det egna eller gruppens liv, svåra arbets- och miljöförhållanden m.m. I denna verksamhet framträder olika riskområden som innebär förhöjda risker för att personalen kan ådra sig fysisk eller psykisk ohälsa i insatsområdet. Risken för att den enskilde ska drabbas av fysisk eller psykisk ohälsa påverkas t.ex. av faktorer som om en insats görs under pågående stridigheter eller kort efter en vapenvila, vilken uppgift den enskilde har och övriga faktorer som t.ex. hotbild och miljöförhållanden i området. Tjänstgöringen präglas ofta av dessutom många gånger av beredskap och sömnbrist i förening med väntan och tristess. Härtill kommer långvarig bortovaro från familj och vänner. Detta medför ökad utsatthet för stressframkallande faktorer, så kallade stressorer. Personal i freds-

främjande insatser riskerar dessutom att utsättas för svåra traumatiska upplevelser, dvs. upplevelser som kan orsaka psykisk ohälsa.

9.4.3 Risk för fysisk ohälsa

Ett riskområde för fysiska skador är att personalen kan bli utsatt för direkta våldshandlingar, t.ex. genom direkt beskjutning från enskilda eller grupper som motsätter sig den fredsfrämjande militära styrkans närvaro i insatsområdet. Personalen kan även bli utsatt för vådabeskjutning av parterna i konflikten. Ett annat riskområde förekomsten av minor och oexploderad ammunition i insatsområdet. Ett annat riskområde är att personalen kan utsättas för kriminella handlingar som misshandel, rån eller bli tagen som gisslan. Den lokala tillgången till rent vatten och andra förnödenheter kan vara bristfällig i de insatsområden som drabbats av väpnade strider. Förekomsten av smittsamma sjukdomar och andra hälsorisker ökar riskerna. Även förekomsten av farliga djur och insekter medför ökade risker för personalen. I många insatsområden är också trafiksituationen sådan att det föreligger en ökad risk att skadas i en trafikolycka.

9.4.4 Risk för psykisk ohälsa

Förutom risker för fysiska skador har under senare tid i ökad utsträckning uppmärksammats risken för att personalen kan ådra sig psykiska besvär eller skador under eller till följd av tjänstgöringen i insatsområdet. Riskmomenten är ofta inte lika lätt identifierbara som vad gäller fysiska skador.

Vetenskapliga studier och undersökningar visar att varje människa föds med en rad förutsättningar och utvecklas i interaktion med sin omgivning. Detta innebär att varje individ har beredskap för och utvecklar egna sätt att hantera omvärldens krav och att människor reagera olika på enskilda händelser. Det är normalt att uppvisa stressreaktioner under svåra och ofta livshotande omständigheter som ett adekvat sätt för människor att svara på omgivningens krav. Normala stressreaktioner är övergående, men om dessa inte hanteras, kan svårare och långvariga stressreaktioner utvecklas. Kortfattat kan sägas att stress uppstår när omgivningens krav överstiger en persons fysiska och psykiska resurser. Hur en

person påverkas av att under lång tid utsättas för daglig stress eller reagerar på och bemästrar en traumatisk händelse varierar beroende på person. Redan internationell tjänstgöring under normala arbetsförhållanden kan medföra extra påfrestningar för personalen och ställer krav noggranna förberedelser och uppföljning. De specifika förhållanden som inte sällan råder i internationella insatser i fredsfrämjande verksamhet innebär utgör således ytterligare en belastning på personalen i en redan utsatt situation.⁸

Samtidigt kan konstateras att orsakerna till psykiska besvär och sjukdomar är endast delvis kända. Vetenskapliga studier och undersökningar visar att arvsfaktorer, sociala bakgrundsfaktorer och förhållanden i livsmiljön under barndom och uppväxttid kan ha betydelse för uppkomsten av psykisk ohälsa. Påverkan av arbete och arbetsförhållanden kan också orsaka eller bidra till många slag av ohälsotillstånd eller sjuklighet. De kan också påverka både förlopp och utsikter till rehabilitering och läkning vid psykiska besvär och skador. Enskilda individer kan drabbas och reagera på ett sätt som av både individen och omgivningen uppfattas som ett sjukdoms- eller ohälsotillstånd. Fråga kan också uppkomma om tillståndet är att uppfatta som en arbetsskada. Det är samtidigt viktigt att beakta att psykiska besvär och sjukdomar är något som förekommer i befolkningen helt oavsett psykisk belastning, stress och andra förhållanden i arbetet eller på en arbetsplats.⁹

9.4.5 Sambandet mellan tjänstgöring i internationella insatser och psykisk ohälsa

I detta avsnitt redovisas några studier och vetenskapliga undersökningar som behandlar sambandet mellan olika påverkansfaktorer som framträder i fredsfrämjande insatser och förekomsten av psykisk ohälsa hos den som tjänstgjort i en sådan insats.

⁸ Se t.ex. Ödlund, A. "Psykisk stress i samband med internationella insatser", Totalförsvarets Forskningsinstitut, 2001.

⁹ Se t.ex. Michel, P-O, "Rapport om psykisk ohälsa i internationella militära insatser" (bilaga 5). Sambanden mellan en enskild persons hälsa och förhållanden i personens livsmiljö, här innefattat arbetsmiljö, är komplexa och mångfasetterade. Många faktorer i arbetet och i livsmiljön utanför arbetet kan, enskilt eller i kombinationer, påverka ett hälsotillstånd. I grunden är det också en fråga om de berörda individernas personliga egenskaper. Man kan vara mer eller mindre mottaglig eller sårbar och på motsvarande sätt svårpåverkad när det gäller psykisk belastning.

På utredningens uppdrag har överläkaren (med.dr.) Per-Olof Michel, tidigare försvarsöverpsykiater, gjort en översiktlig studie över aktuellt forskningsläge kring problemet med psykisk ohälsa till följd av tjänstgöring i internationella insatser.¹⁰ Studien utgör tillsammans med andra studier och undersökningar som utredningen tagit del av underlag för redogörelsen nedan av problemområdet med psykiska besvär och skador till följd av tjänstgöring i internationella insatser. Studien i dess helhet finns i bilaga 5.

Normala stressreaktioner

Per-Olof Michel framhåller i sin studie att det är normalt att uppvisa stressreaktioner under tjänstgöring i en fredsfrämjande militär insats. Beroende på arbetsmiljön, den enskildes personliga förutsättningar och övriga förhållanden under tjänstgöringen kan uppkomna situationer hanteras på olika sätt. Normala stressreaktioner är vanligen övergående, men om dessa inte hanteras kan svårare och långvariga stressreaktioner utvecklas. Normala stressreaktioner kan uppstå som en *akut stressreaktion* eller *kumulativ stress*. Akut stressreaktion kan uppkomma som en reaktion på en traumatisk händelse och kan ge olika former av fysiska symtom. *Kumulativ stress* kan utvecklas som en reaktion när en person utsätts för mindre stressorer under lång tid utan att ha möjlighet att hantera dessa. Olika studier och undersökningar visar att personal i fredsfrämjande insatser löper en ökad risk att drabbas av kumulativ stress eftersom personalen, förutom de vanliga stressorerna som finns i arbetslivet, befinner sig i en främmande miljö där mycket är okänt och det dessutom finns risk för att skadas eller dödas. Den kumulativa stressen yttrar sig bland annat i oro, rastlöshet irritation och sömnsvårigheter. Den kumulativa stressen kan resultera i ökad känsla av meningslöshet och uppgivenhet och förblir den obehandlad kan den enskilde påverkas negativt under lång tid efter avslutad tjänstgöring.

¹⁰ Michel, P-O, Rapport om psykisk ohälsa i internationella militära insatser.

Svårare stressreaktioner

Personalen i fredsfrämjande insatser kan under vissa förutsättningar uppvisa svårare stressreaktioner i form av *akut stressreaktion*, *anpassningsstörningar*, *allvarligare psykiska sjukdomar* och *posttraumatiskt stressyndrom* (PTSD).

En normal akut stressreaktion kan i vissa fall övergå i en svårare akut stressreaktion med bland annat symtom som tillbakadragenhet, uttalad ilska, känsla av förtvivlan och hopplöshet. En akut stressreaktion kan övergå till en anpassningsstörning i form av bland annat ångest, nedstämdhet eller inadekvata aggressionsutbrott. Vid anpassningsstörning föreligger en benägenhet att inte kännas vid symtomen och det finns risk för att den drabbade personen får svårigheter att återgå till ett normalt arbetsliv.

PTSD är en psykisk störning som kan drabba personer som utsätts för en traumatisk händelse långt utöver vanliga mänskliga erfarenheter. PTSD grundar sig på tidigare traumatiska händelser och kan uppstå när den drabbade har varit utsatt för en belastande händelse av exceptionellt hotande eller katastrofal natur. Den traumatiska händelsen kan bestå i att bevittna eller konfronteras med död eller dödshot, kroppslig skada eller hot om allvarlig kroppsskada. Det kan röra sig om t.ex. krigsskador, upplevelser av koncentrationsläger, tortyr, våldtäkt, misshandel eller masskadesituationer. Den drabbade har i situationen upplevt rädsla, hjälplöshet eller skräck. Störningen har oftast föregåtts av en traumatisk krisreaktion som inte har gått tillbaka på naturligt sätt. Biologiska, psykologiska och sociala faktorer kan öka risken för att den normala reaktionen efter ett psykiskt trauma övergår i psykisk störning. Reaktionen kan bestå av panikattacker, *flashbacks* (händelserna återupplevs), mardrömmar, skuldkänslor, emotionell avtrubning minnesluckor, en önskan att fly, etc. Personer som drabbats av PTSD under en längre tid riskerar personlighetsförändringar som t.ex. en fientlig attityd mot omvärlden, social tillbakadragenhet, tomhets- och hopplöshetskänsla eller en känsla av att vara hotad. PTSD kräver normalt medicinsk specialistbehandling. I normalfallet visar det sig om en person drabbats av PTSD inom tre till sex månader från den traumatiska händelsen. Det är dock inte ovanligt att det tar väsentligt längre tid, ibland upp till flera år. I krig beräknas att 15 till 30 procent av soldaterna drabbas av PTSD.

Andra allvarligare psykiska störningar kan utvecklas till följd av brister i behandlingen av stressreaktioner. Bland dessa kan nämnas

akuta och övergående psykotiska symtom (förlorad verklighetsförankring), förstämningssyndrom (depression), neurotiska syndrom (panik, ångest, fobier) m.m.

9.4.6 Forskning m.m.

Nedan angivna studier och undersökningar behandlar också problemområdet med psykisk ohälsa till följd av tjänstgöring i internationella militära insatser.

Undersökning av svenska soldaters tjänstgöring i Bosnien-Hercegovina 1996¹¹

I en svensk studie undersöktes de mentala konsekvenserna hos svenska soldater som tjänstgjorde i Bosnien-Hercegovina 1996. Studien består av fyra delar. De första tre delstudierna bygger på enkätstudier av 514 soldater. Soldaternas hälsotillstånd mättes före avresan, direkt efter hemkomsten samt sex månader och ett år efter hemkomsten. Resultaten visar att en tredjedel av personalen utsattes för traumatiska händelser under tjänstgöringen. Psykisk ohälsa och posttraumatiska reaktioner var dock inte vanligt förekommande. Resultaten visar att personlighetsstörningar var relativt ovanliga hos soldaterna. De som hade personlighetsstörning hade oftare sämre hälsotillstånd ett år efter hemkomsten. Av undersökningen framkom vidare att kamrattstöd och avlastningssamtal var viktiga faktorer med positiv effekt på den psykiska hälsan. I den fjärde delstudien undersöktes självmordsfrekvensen bland soldaterna. Undersökningen visade att färre begår självmord bland svenska soldater med utlandstjänstgöring än bland en jämförbar grupp ur befolkningen som helhet.

¹¹ Michel, P-O, "The Swedish Soldier and General Mental Health Following Service in Peacekeeping Operations", Uppsala university, Faculty of Medicine, Department of Neuroscience, 2005

Studie av personal i FN-insatser¹²

I en utländsk studie jämfördes olika typer av stressframkallande situationer som personalen utsattes för i FN-insatserna i Sinai (1979), Libanon (1982), liksom i Somalia och Bosnien-Hercegovina under det tidiga 1990-talet. Studien visade på en stor variation mellan olika insatser, från relativt lugna insatser i Sinai och Libanon till svåra och farliga insatser i Somalia och Bosnien-Hercegovina. Resultaten av undersökningarna visar att ju mer krigsliknande situationen är för den insatta personalen, desto högre är risken att drabbas av psykiska stressreaktioner och PTSD. Kombinationen av "war-zone-stress" och "peace-enforcement" ökar risken för att personalen drabbas av psykisk ohälsa. I studien konstateras bland annat att begränsade möjligheter till att använda våld i hotande situationer genom restriktiva insatsregler för våldsanvändning (*Rules of Engagement*) och lägre grad av understöd (än normalt under krig) medför att personalen upplever att man inte kan ge adekvat respons på en livshotande situation.

Studie av personal i fredsfrämjande verksamhet¹³

I en annan studie av personal (Nya Zeeland) i fredsfrämjande verksamhet framkommer att personalen rapporterat högre grad av psykisk stress före och efter än under själva insatsen. Studien visar också att PTSD till största delen kan kopplas till förekomsten av ständigt återkommande daglig stress.

Officersförbundets enkätundersökning 2003¹⁴

På uppdrag av Officersförbundet genomfördes en enkätundersökning av bland annat hur officerare som tjänstgjort i utlandsstyrkan upplevde tjänstgöringen i insatsområdet. I undersökningen uppgav 33 procent att de under sin tjänstgöring i utlandsstyrkan flera gånger hade råkat in i en situation som innebar allvarlig risk för att

¹² Litz, B.T. "The Psychological Demands of Peacekeeping for military Personnel", National Center for PTSD Clinical Quarterly, 6,1-8, (1996).

¹³ Mackdonald, C., Chamberlain, K., Long, N., Mirfin, K "Stress mental health status associated with peacekeeping duty for New Zealand defence force personnel", Stress medicine Volume 15 issue 4, 1999.

¹⁴ Officersförbundet/Temo, "Officerare om utlandstjänstgöring", enkätundersökning 2003.

de själva eller någon i förbandet skulle skadas eller förolyckas.¹⁵ Vidare uppgav 6 procent att de under tjänstgöringen i mycket hög utsträckning befann sig i situationer som innebar stress. 28 procent av de undersökta uppgav att de i ganska hög utsträckning befann sig i motsvarande situation medan 36 procent uppgav att de i ganska liten utsträckning befunnit sig i samma situation. 9 procent uppgav att de efter sin utlandstjänstgöring vid flera tillfällen upplevt någon form av negativa fysiska eller psykiska reaktioner som hade samband med utlandstjänstgöringen. 19 procent uppgav att de vid något enstaka tillfälle hade upplevt en sådan reaktion.

Officersförbundets enkätundersökning 2008¹⁶

På uppdrag av Officersförbundet genomfördes en ny enkätundersökning av bland annat hur anställd personal i utlandsstyrkan och anhöriga till denna upplevde den anställdes tjänstgöring i insatsområdet. Av undersökningen framkommer bland annat att 16 procent av partners till officerare som tjänstgjort i utlandstjänst upplever att deras närstående har svårigheter att ställa om till en normal livssituation efter utlandstjänstgöringen.

9.4.7 Arbetsskador i utlandsstyrkan

För att närmare kunna analysera och belysa utvecklingen av inträffade fysiska och psykiska skador hos personalen i utlandsstyrkan har utredningen inhämtat statistik från Försvarsmedicincentrum avseende sådana skador¹⁷ under perioden 2002–2007.

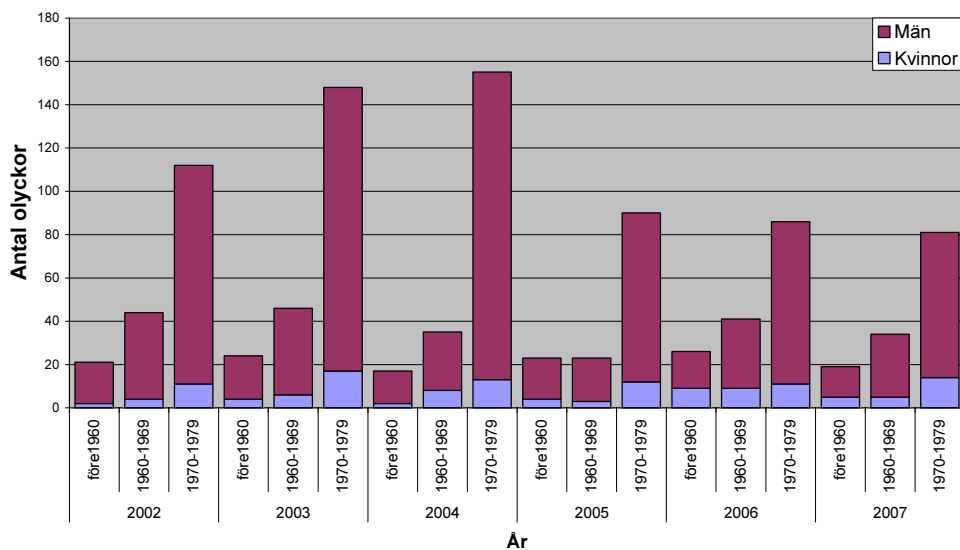
I diagram 9.1 redovisas anmälda arbetsskador avseende arbetsolycksfall i utlandsstyrkan under 2002–2007.

¹⁵ Urvalet omfattade 485 officerare och svarsfrekvensen uppgick till 83 procent.

¹⁶ Officersförbundet- Synovate, Enkätstudie "Hela familjen gör utlandstjänst", 2008.

¹⁷ Enligt lagen om arbetsskadeförsäkringar indelas arbetsskador i arbetsolycksfall, arbetssjukdomar och färdolycksfall.

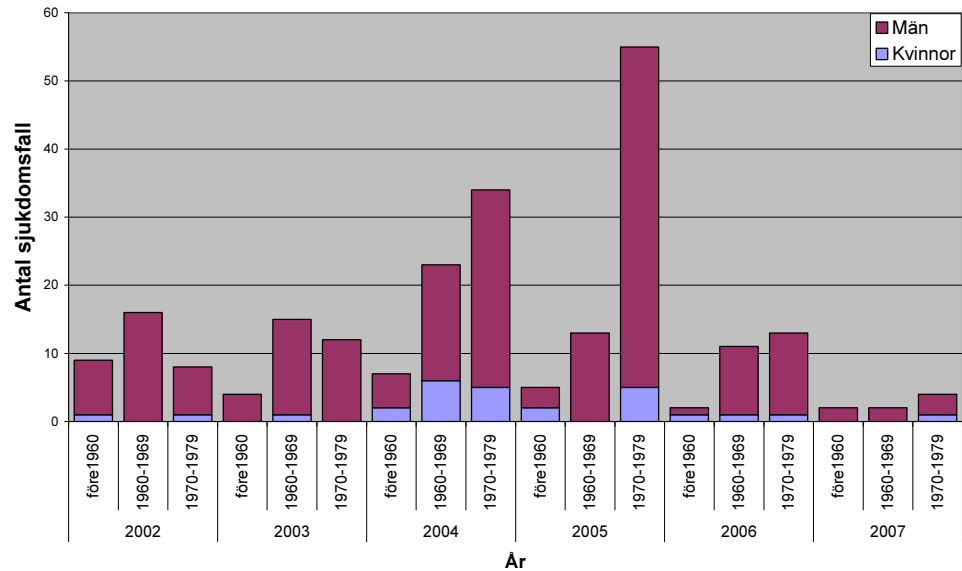
Diagram 9.1 Anmälda arbetsskador avseende arbetsolycksfall i utlandsstyrkan under 2002–2007 (indelade i grupper efter födelseår)



Av redovisade siffror framkommer att anmälda arbetsskador ökade under 2003 och 2004. Vidare framgår att flest skador drabbar män födda år 1970–1979, dvs. den grupp som relativt sett haft den största representationen i utlandsstyrkan under tidsperioden.

I diagram 9.2 redovisas anmälda arbetsskador avseende arbetssjukdom i utlandsstyrkan under 2002–2007.

Diagram 9.2 Anmälda arbetsskador avseende arbetssjukdom i utlandsstyrkan under 2002–2007 (indelade i grupper efter födelseår)

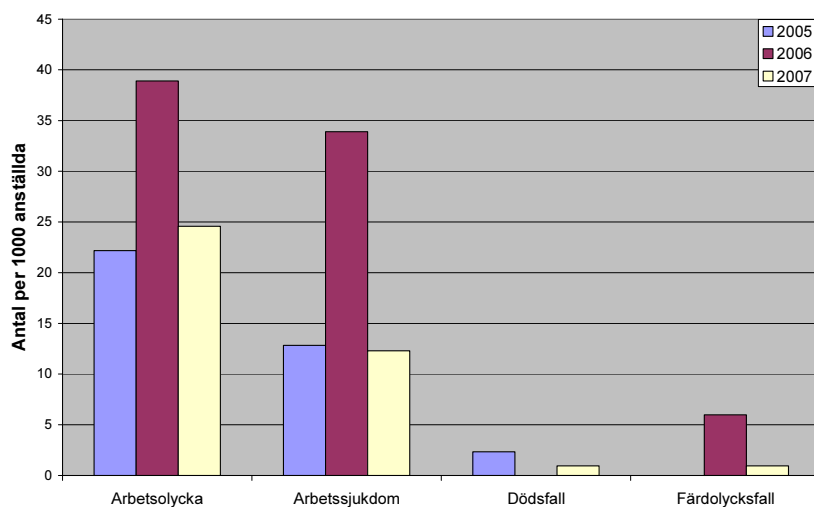


Av redovisade siffror framgår att flest anmälda arbetssjukdomar rapporterades 2005 och även då drabbades de som var födda 1970–1979.

Utredningen har även inhämtat underlag som visar den relativa skadefrekvensen. Underlaget medger dock endast att den redovisas för perioden 2005–2007.

Nedan redovisas anmälda arbetsskador per 1 000 anställda i utlandsstyrkan 2005–2007.¹⁸

Diagram 9.3 Anmälda arbetsskador per 1 000 anställda i utlandsstyrkan 2005–2007

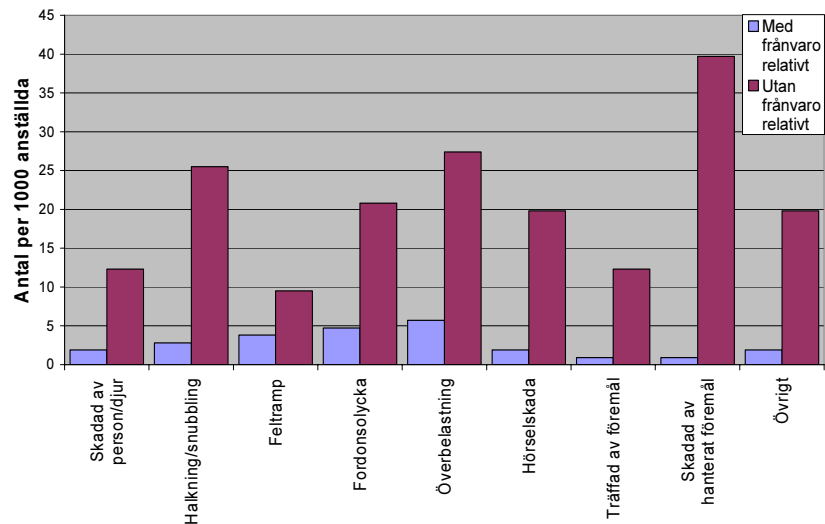


Av diagram 9.3 framgår att arbetsskadorna har varierat under de senaste tre åren och ingen direkt utveckling kan skönjas. Vidare framgår att antalet anmälda arbetsolyckor är något högre än anmälda arbetssjukdomar.

¹⁸ Försvarsmakten (Försvarsmedicincentrum), Arbetsskador inom Försvarsmakten, årsrapport 2007.

Nedan redovisas närmare rapporterade orsaker till anmälda arbetsskador och i vilken utsträckning arbetsskadan medfört frånvaro från tjänsten.¹⁹

Diagram 9.4 Arbetsolycka och händelse med och utan frånvaro per 1 000 anställda i utlandsstyrkan 2007

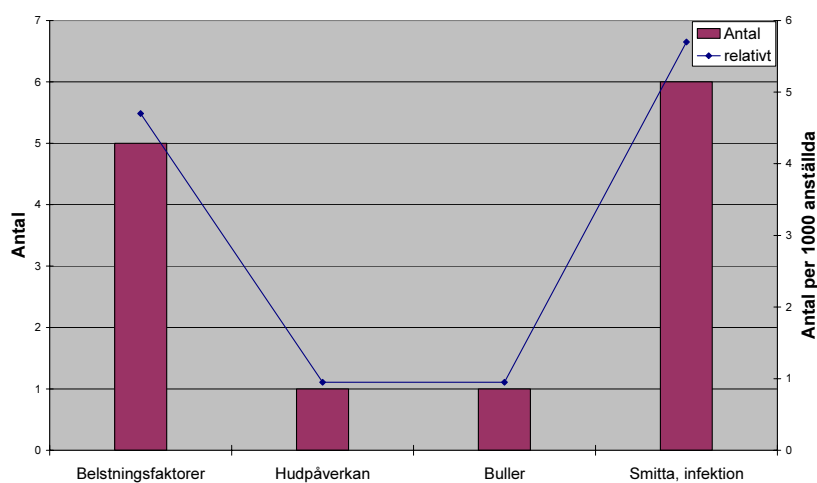


Av diagram 9.4 framgår att många arbetsolyckor inträffar i samband med hantering av olika föremål, dock utan att i flertalet fall medföra någon frånvaro från tjänsten. Vidare framgår att olika belastningsskador och skador i samband med fordonsolyckor orsakar relativt sett högre frånvaro från tjänsten.

¹⁹ Försvarsmakten (Försvarsmedicincentrum), Arbetsskador inom Försvarsmakten, årsrapport 2007.

I diagram 9.5 redovisas omfattningen av arbetssjukdom och orsaker i utlandsstyrkan 2007.²⁰

Diagram 9.5 Arbetssjukdom och orsaker i utlandsstyrkan 2007

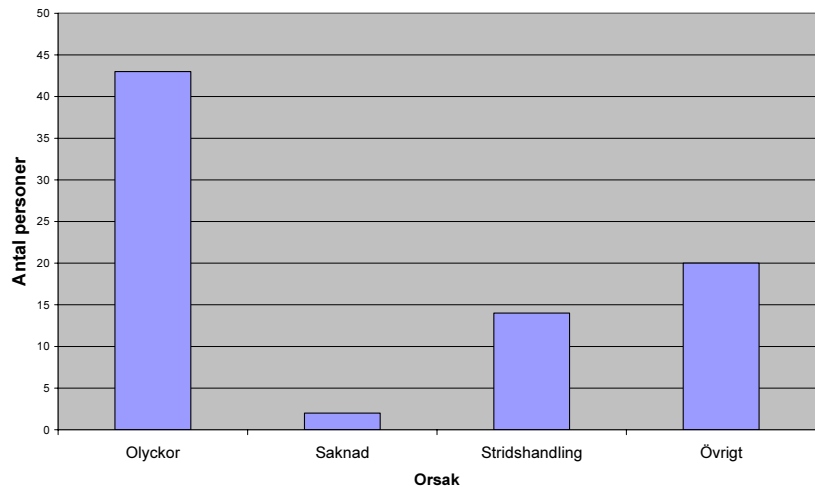


Av diagram 9.5 framgår att största delen anmälda arbetssjukdomar hos personalen i utlandsstyrkan är orsakade av smitta och infektion, därefter kommer belastningsskador.

²⁰ Försvarsmakten (Försvarsmedicincentrum), Arbetsskador inom Försvarsmakten, årsrapport 2007.

Av diagram 9.6 framgår antalet individer som omkommit under tjänstgöring i Försvarsmaktens utlandsstyrka.

Diagram 9.6 Omkomna i utlandsstyrkan 1956–2007²¹



Av redovisade siffror framgår att flertalet avlidna omkommit genom olyckor eller av andra orsaker. 14 dödsfall har orsakats av stridshandlingar, se vidare bilaga 6.

9.5 Utredningar m.m.

Utredningen har under utredningsarbetet tagit del av olika rapporter och utredningar som berör arbetsmiljö – och säkerhetsarbetet i Försvarsmakten. Utredningen har även under studiebesök vid olika förband mottagit synpunkter på arbetsmiljö- och säkerhetsarbetet.

Mot bakgrund av den kritik som framförts mot bristen på säkerhetsmedvetande inom vissa delar inom myndighetens verksamhet, bland annat helikopterverksamheten och brister i uppnående av tidsmålen för medicinskt omhändertagande i insatsområ-

²¹ Diagrammet utgår från den lista som myndigheten har upprättat. Försvarsmakten har använt de kriterier som också används av FN när de fastställer vilka som omkommit i fredens tjänst. Det innebär i huvudsak att man anses tjänstgörande i utlandsstyrkan från och med att man anlänt till ett insatsområde till och med att man återvänt till Sverige efter fullgjord tjänstgöring. Det innebär vidare att man anses tjänstgörande i utlandsstyrkan även under ledigheter på andra platser än insatsområdet. (Se också bilaga 6)

det, har utredningen funnit anledning att närmare ta del av Statens haverikommissions rapport RM 2008:04 i de delar som den mer generellt berör myndighetens arbetsmiljö- och säkerhetsverksamhet.

Utredningen kan konstatera att haverikommissionen funnit ett antal allvarliga brister i säkerhetsarbetet på olika nivåer inom Försvarsmakten och särskilt inom helikopterverksamheten samt att tidigare påtalade brister inom denna verksamhet inte har åtgärdats.

9.6 Sammanfattning och slutsatser

Försvarsmaktens internationella militära insatser utvecklas mot allt svårare och mer komplexa insatser som medför ökade risker för att personalen kan komma att drabbas av fysisk eller psykisk ohälsa. Ett väl utvecklat regelsystem för det preventiva arbetsmiljöarbetet i förening med att Försvarsmakten vidtar arbetsmiljö- och säkerhetsförebyggande åtgärder utgör en grundläggande förutsättning i arbetet med att minska de angivna riskerna och motverka ohälsa hos personalen under utbildningen och tjänstgöringen i insatsområdet.

Utredningen har i detta avsnitt redogjort för vilka risker för fysisk och psykisk ohälsa som personalen i fredsfrämjande verksamhet kan utsätta sig för och skadeutfallet i utlandsstyrkan under perioden 2002–2007. Aktuell forskning och tillgänglig skadestatistik visar otvetydigt att riskerna vid tjänstgöring i utlandsstyrkan är fortsatt avsevärt större än vid yrkesverksamhet i Sverige. Vidare framgår att personalen som deltar i internationella insatser i högre utsträckning drabbas av fysiska och psykiska skador till följd av tjänstgöringen än vad som är fallet under mer normala arbetsförhållanden.

Förutom den stress som kan följa redan av tjänstgöring utomlands verkar personalen i fredsfrämjande verksamhet ofta i riskfyllda och extremt påfrestande miljöer som kan innefatta t.ex. hot mot egna eller gruppens liv och säkerhet, kontakt med andra människor som utsätts för våld och hot eller far illa av annan orsak. Härtill kommer att tjänstgöringen kan innefatta ständig beredskap, sömnbrist och i vissa fall tristess under längre perioder i förening med enkla levnadsförhållanden och begränsningar av tillgång till förnödenheter. Tjänstgöringen kan också äga rum i en främmande miljö långt borta med begränsade möjligheter till kontakt med

familj och vänner. Dessa miljöer kräver att det finns en planering och beredskap för motåtgärder för att personalen ska klara av att hantera situationen och utföra sina uppdrag.

Staten och övriga aktörer har en långtgående skyldighet att förebygga eller minska de skaderisker som är förenade med tjänstgöring i fredsfrämjande verksamhet och söka minska omfattningen av de skador som ändå inträffar. Försvarsmakten, som har särskilt ansvar i detta avseende, har att ur ett preventivt och operativt perspektiv svara för att den enskilde individen får de bästa förutsättningarna för att kunna bemöta och hantera olika skaderisker, bland annat kritiska och hotfulla situationer, han eller hon kan utsättas för i den fredsfrämjande verksamheten. Det ställer höga krav på omsorgsfull planering och en utvecklad beredskap för åtgärder för att före, under och efter en insats stödja personalen att hantera situationen och utföra sina uppgifter. Åtgärder för att minska riskerna samt fysiska och psykiska skador bör ha en sammanhållen inriktning och löpa genom rekrytering, utbildning, sammansättning av enheter, förberedelser, organisering på plats och inte minst uppföljning och stöd efter en insats.

För att nå angivna syften måste Försvarsmakten ha ett väl fungerande system för rekrytering och urval av lämplig personal till fredsfrämjande insatser i förening med ett utvecklat förebyggande arbetsmiljöarbete samt en organisation för uppföljning och rehabilitering av personalen. Frågan om vikten av rätt rekrytering och insatsfrekvens behandlas i kapitel 8. Försvarsmaktens arbete med uppföljning och stöd till personal som tjänstgjort i internationella militära insatser behandlas i kapitel 11.

Sammanfattningsvis anser utredningen att Försvarsmakten idag bedriver ett aktivt arbetsmiljö- och säkerhetsarbete inom hela myndigheten för att motverka riskerna och minska skadefrekvensen inom olika riskfyllda verksamheter. Försvarsmakten bedriver också ett omfattande arbetsmiljö- och säkerhetsarbete under utbildningen av förband i utlandsstyrkan och i insatsområdet. Vad som under utredningen framkommit om regelsystemets utformning föranleder inte utredningen att föreslå några förändringar av regelsystemet.

Utredningen kan dock konstatera att det föreligger brister i arbetsmiljö- och säkerhetsarbetet inom vissa verksamheter, bland annat anser Statens haverikommission det nödvändigt att arbetsmiljö- och säkerhetsarbetet inom främst helikopterverksamheten förbättras. Generalläkaren har också tidigare framfört allvarlig kri-

tik mot bristen på förmåga att innehålla uppsatta tidsmål för medicinskt omhändertagande i insatsområdet.

Utredningen vill därför understryka betydelsen av att det sker en fortsatt utveckling av arbetsmiljö- och säkerhetsarbetet inom myndighetens hela ansvarsområde och att särskild uppmärksamhet – förutom helikopterverksamheten – riktas mot verksamheten i internationella militära insatser.

10 Medicinskt omhändertagande m.m.

Utredningens förslag:

- Försvarmaktens bör i sin planering säkerställa att medicinska tidsmål för omhändertagande uppnås i internationella militära insatser.
- Generalläkaren bör intensifiera sitt tillsynsarbete och säkerställa att påtalade brister åtgärdas.
- Försvarmakten bör genomföra övergripande planläggning och regelbundet genomföra större övningar med övriga aktörer för att säkerställa att organisation och rutiner fungerar vid stor olycka eller annan allvarlig händelse med stort skadefall i insatsområdet.

10.1 Inledning

Försvarmakten ansvarar för att de kvinnor och män som deltar i en internationell militär insats ges rätt förberedelser inför en insats, att de får nödvändigt stöd under insatsen och att de tas om hand efter den. Det kan gälla t.ex. gälla stöd vid krissituationer under uppdraget liksom tillgång till medicinsk rehabilitering och annat nödvändigt stöd efteråt.

I utredningsdirektiven anges att utredningen ska belysa Försvarmaktens ansvar för omhändertagandet av personalen *dels* efter en insats som har kunnat genomföras utan större problem och *dels* efter en svår insats där det t.ex. förekommit traumatiska händelser eller inträffat allvarliga skador eller dödsfall.

10.2 Bakgrund

Det svenska deltagandet i fredfrämjande internationella militära insatser innebär, som framgår av kapitel 3, att den insatta personalen många gånger tjänstgör i konfliktområden under extrema och kaotiska förhållanden, ibland under svåra arbets- och miljöförhållanden m.m. I denna verksamhet framträder, som framgår av kapitel 9, olika riskområden som innebär förhöjda risker för att den enskilde kan ådra sig fysisk eller psykisk ohälsa i insatsområdet. Det föreligger även en risk för att större olyckor eller andra allvarliga händelser inträffar, t.ex. flygplanshaveri, eller ett större våldsangrepp, som kan medföra ett stort skadeutfall med många döda och skadade bland personalen.

Försvarsmakten har ett grundläggande ansvar för att skydda personalen som tjänstgör i internationella militära insatser och att – så långt som det är möjligt – vidta förebyggande åtgärder för att förhindra olyckor och begränsa skador som kan uppkomma till följd av olyckor och andra händelser i insatsområdet. Försvarsmakten har också ett ansvar för att personalen erhåller sjukvård och övrigt omhändertagande när en olycka eller annan händelse som medför skadeutfall inträffar. Det kan emellertid inträffa en så allvarlig olycka eller annan händelse, t.ex. en större olycka eller ett våldsangrepp, att varken myndighetens egna resurser eller de resurser som andra aktörer i insatsområdet kan bidra med är tillräckliga för att möta behoven på sjukvård och medicinsk evakuering. I dessa situationer uppstår behov av att tillföra tillgängliga nationella sjukvårds- och evakueringsresurser för att komplettera och möta uppkomna behov. Enligt gällande ordning bör nationella resurser för sjukvård, krisstöd och medicinsk evakuering tillföras endast när Försvarsmakten – med eventuellt stöd av andra aktörer i insatsområdet – inte klarar av att möta uppkomna behov.¹

¹ Prop. 2002/03:119 s. 50.

10.3 Nuvarande ordning för medicinskt omhändertagande m.m.

10.3.1 Försvarsmaktens organisation och uppgifter vid medicinsk omhändertagande m.m.

Försvarsmedicinsk funktion

I Försvarsmaktens högkvarter finns den försvarsmedicinska funktionen med stabsläkare, stabsveterinär, övertandläkare m.fl. Denna funktion står för långsiktig planering och inriktning av medicinska behov och förmågor.

Försvarsmakten anger som övergripande försvarsmedicinska mål bland annat:

- en väl utbyggd prevention,
- ett väl utvecklat miljöskydd,
- en god hygienisk standard,
- ett adekvat medicinskt omhändertagande av sjukdomar, olycksfall och skadade,
- ett effektivt utnyttjande av egna resurser samt möjlighet att vid behov kunna tillföra eller motta resurser,
- en situationsanpassad samverkan med den civila sjukvården och vid internationella militära insatser med andra nationers sjukvårdsresurser,
- en individuellt anpassad rehabilitering av individer som drabbats av sjukdomar eller skador under tjänstgöring i FM,
- forskning och utveckling som svarar mot insatsförbandens behov,
- aktivt deltagande i internationellt samarbete och utveckling,

Försvarsmedicincentrum

Försvarsmedicincentrum (FömedC) ansvarar bland annat för att säkerställa en väl fungerande hälso- och sjukvård inom myndigheten i fredstid, vid internationella militära insatser, i händelse av kris

och katastrof samt under väpnad konflikt.² Uppgifterna ställer krav på kompetens och förmåga hos FömedC att genomföra verksamhet inom alla områden av hälso- och sjukvården. FömedC verksamhet innefattar bland annat att ansvara för utbildning av kvalificerad hälso- och sjukvårdspersonal mot de krav som kan ställas på olika beredskapsnivåer och internationella fredsfrämjande insatser, miljö- och hälsoskyddsfrågor funktionsutveckling, materielutveckling m.m. FömedC ska även kunna tillgodose myndighetens och övriga intressenters behov vad gäller fackkompetens och utbildningsinsatser inom hälso- och sjukvårdsområdet. FömedC är också ansvarig för att utveckla metoder för kvalitetssäkring, kompetensutveckling och certifiering av Försvvarshälsan (se nedan).

Försvvarshälsan

Inom Försvvarsmaktens grundorganisation organiseras hälso- och sjukvård i enheten *Försvvarshälsan*³ med gemensamma mål och principer. Försvvarshälsan intar i dag en central position i den försvvarsmedicinska utvecklingen. Med Försvvarshälsan avses den allsidiga verksamhet som utövas av yrkesutbildade personer med specialistkompetens eller motsvarande inom områdena arbetsmiljö, medicin, teknik, psykologi och beteendevetenskap, ergonomi, organisations- och hälsovetenskap.⁴

Försvvarshälsan ska vara en effektiv länk i frågor om all sjuklighet kopplad till arbetsförmåga och ska arbeta med samma kvalitetskrav som övrig hälso- och sjukvård i samhället. Försvvarshälsan ska även utgöra en professionellt oberoende expertresurs som tillsammans med samhälle, arbetsgivare och arbetstagare ska uppfylla målen och skapa en säker och hälsosam arbetsmiljö i bland annat Försvvarsmaktens internationella verksamhet.

Försvvarshälsan har utvecklats ur grundorganisationens enheter men koncept och förmågor ska också gälla insatsorganisationens förbandsplats. Försvvarshälsan ger ett anpassat stöd till insatsförbanden i insatsområdet vilket innebär att enhetens grund-

² FömedC ansvarar även bland annat för funktionsutveckling, materielutveckling, sjukvårdsförnödenheter, miljö- och hälsoskyddsfrågor, utbildning, mm.

³ Benämningen "*Försvvarshälsan*" är ett samlingsbegrepp för hälso- och sjukvård samt företagshälsovård för värnpliktiga och personal. I begreppet innefattas hälsofrämjande, preventiva, behandlande och rehabiliterande förmågor.

⁴ Försvvarshälsan bemannas med kompetens som erfordras för att bedriva företagshälsovård varvid företagsläkare, företagssköterska, ergonom/sjukgymnast, arbetsmiljöingenjör, psykolog eller beteendevetare samt friskvårdkonsulent kan ingå.

läggande stöd till insatsförbandet kompletteras med de preventiva åtgärder och omhändertagande förmågor beroende på insatsens karaktär.

Försvarmakten strävar också efter att gränserna mellan grund- och insats organisationen så långt som möjligt ska suddas ut och att Försvvarshälsans personal ska stimuleras till arbete i insatsorganisationen och internationella militära insatser. Försvarmakten strävar även efter att de mål och principer som gäller för Försvvarshälsans verksamhet nationellt ska gälla också för förbandsplatsen i insatsförbanden.

Generalläkaren

Generalläkaren har i Försvarmaktens nya organisation en renodlad tillsynsroll. Generalläkaren ansvarar inom Försvarmakten för tillsynen över miljöskyddet, hälso- och sjukvården m.m. samt för offentlig kontroll av djurhälsovården, djursjukvården och djurskyddet. Generalläkaren får meddela interna föreskrifter för Försvarmakten för efterlevnaden av gällande bestämmelser inom området.

Generalläkaren genomför hälso- och hygieninspektion i insatsområdet. Normalt inspekteras enheter av bataljons storlek för att kontrollera att hygien- och hälsokrav uppfylls. Inspektionen omfattar bland annat hälso- och sjukvård, miljö- och hälsoskydd, livsmedelshygien och djurskydd.

När generalläkaren utövar sin tillsyns- eller kontrollfunktion, är generalläkaren inte underställd överbefälhavaren.

10.4 Omhändertagande i insatsområdet

10.4.1 Allmänt

Försvarmakten har ett grundläggande ansvar för att vidta förebyggande åtgärder och skydda sin personal från olyckor och sjukdomar.⁵ Om den enskilde drabbas av sjukdom eller skadas under tjänstgöringen i insatsområdet ska Försvarmakten ge erforderlig hälso- och sjukvård och andra stödinsatser. Först om en allvarlig olycka eller annan allvarlig händelse inträffar och myndigheten inte själv eller med stöd av övriga resurser i insatsområdet klarar av

⁵ Se kapitel 9 om arbetsmiljö, risker m.m.

situationen kan svenska nationella resurser aktiveras för att lämna stöd i insatsområdet.

Försvarsmaktens förmåga att ge adekvat *medicinskt* omhändertagande i insatsområdet sker genom bland annat:

- att tillhandahålla daglig sjukvård inklusive akut omhändertagande, korttidsvård och omhändertagande av stridsutmattade
- att utveckla och anpassa diagnostisk förmåga för fältmässiga förhållanden,
- att ha förmåga att hantera utbrott av epidemier,
- att tillhandahålla primär kirurgi inom en timme, och om detta inte är praktiskt möjligt, ge livräddande kirurgi inom två timmar och primär kirurgi inom fyra timmar,
- säkerställa tillgången på sjukvårdstransportresurser som kvalitativt och kvantitativt tillgodoser ovanstående samt aktuella krav på repatriering,
- att ge möjlighet akut tandvård och primär käkskadebehandling.
- att genomföra initial krishantering,

Försvarsmaktens organisation för omhändertagande av sjuka och skadade i insatsområdet indelas i olika nivåer.⁶ Systemet följer i allt väsentligt motsvarande system för omhändertagande som tillämpas av Nato⁷ och många andra länder.

Vårdsystemet delas in i fyra olika nivåer: Role 1–4 (Nato, EU) eller Level 1–4 (FN).

Role/level 1 – kapacitet ska tillhandahållas av den enskilda nationen. Role/level 1 motsvarar i allt väsentligt Försvarshälsans förmåga där daglig sjukvård sker. Det ska också finnas kapacitet för avancerade stabiliserande åtgärder inför avtransport till högre vårdnivå.

Role/level 2 – kapacitet kan liknas vid ett länsdelssjukhus där livräddande kirurgi kan utföras, och där det finns möjlighet till enklare laboratorie- och röntgenundersökningar. Role 2 ska finnas på acceptabelt avstånd i insatsområdet och transportmöjlighet till denna vårdnivå ska tillgodoses.

⁶ Försvarsmaktens Sjukvårdssystem 08 beskriver de medicinska förmågorna på alla nivåer.

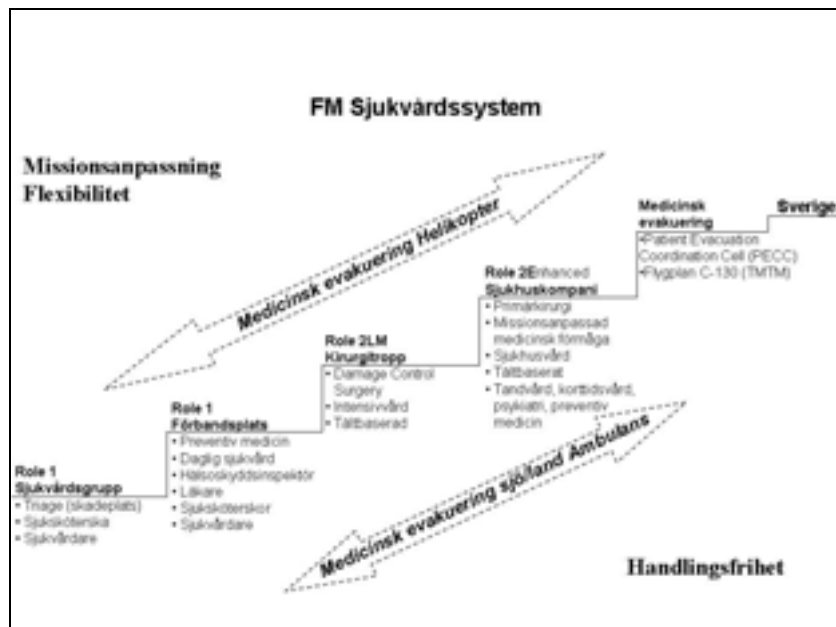
⁷ MC 326/2 och AJP-4.10(A).

Role/level 3 – kapacitet motsvarar den vård som kan ges på läns-sjukhus med mer avancerad specialistvård och kan inkludera exempelvis neurokirurgi.

Role/level 4 – kapacitet innebär vård motsvarande universitets-sjukhus.

Bilden nedan beskriver övergripande ingående förbandsförmågor.

Bild 10.1 Försvarsmaktens sjukvårdssystem i insatsområdet.



Källa: Försvarsmakten

Det medicinska omhändertagande av sjuk eller skadad personal i insatsområdet syftar till att behandlingsresultaten så långt som möjligt ska överensstämma med svensk civil sjukvård. Den sjuka/skadade ska snarast evakueras till den vårdnivå som krävs.⁸ Det medicinska omhändertagandet sker enligt nedan.

⁸ I den svenska militära insatsen i Afghanistan finns ytterligare en förmåga, så kallad "Framskjuten kirurgisk förmåga (FKF)". Dessa team är delvis mobila och ska snabbt kunna bistå med såväl akutsjukvård som avancerad behandlingskrävande sjukvård. Varje FKF ska bestå av en kirurg, en anestesilog, en intensivvårdssjuksköterska, en anestesijuksköterska och en operationssjuksköterska. Ytterligare sjukvårdskompetens, sjuksköterska, finns i de så kallade *Military Observer Team (MOT)* och *Provincial Office (PO)*.

- *Sjukvårdsgruppen* har samma skydd och rörelse som det förband det ingår i eller understödjer. Där finns också medicinsk kapacitet motsvarande civil ambulans.
- *Förbandsplatsen (Role 1)* uppgift är främst att ge daglig sjukvård och förebyggande miljö- och hälsovård (preventiv medicin). Svårt sjuka och skadade ska dock – om möjligt – transporteras direkt till högre medicinsk nivå.
- *Vårdplutonen*, som är anpassningsbar till insatsstyrkans storlek, är organiserad för att kunna genomföra korttidsvård (3–5 dygn)
- *Kirurgitroppen (Role 2LM)* har kapacitet för att utföra livräddande och extremitetsräddande kirurgi. Ingen vårdkapacitet finns dock förutom intensivvårdsplatser vilket ställer krav på att medicinsk evakuering av patienter sker fortlöpande.
- *Sjukhuskompaniet (Role 2E)* kan utföra primärkirurgi, diagnostik, medicinsk behandling, mm, vilket motsvarar ett mindre länsdelslasarett. Det kan förstärkas med t.ex. psykiatrisk kompetens, preventiv medicin och tandvård. Det har också resurser för korttidsvård, dvs. för patienter som efter kortare vårdtid kan återföras till respektive förband. Det har också behov av att medicinsk evakuering för fortsatt vård och rehabilitering sker – med stöd av resurserna för taktisk medicinsk evakuering – till strategisk omlastningsplats.

Den medicinska evakueringen delas in i tre nivåer:⁹

Främre medicinsk evakuering (inom stridszon) genomförs i princip av stridande (motsvarande) förbands egna sjukvårdsstruktur, t.ex. med båt- eller landambulans.

Taktisk medicinsk evakuering (inom operationsområdet) genomförs med ambulans, helikopter¹⁰ eller transportflygplan¹¹.

Strategisk medicinsk evakuering (ut ur operationsområdet) till civilt sjukhus (Role 4) genomförs i dag främst via civila operatörer.

⁹ *Patient Evacuation Coordination Cell* (PECC) är en grupp som stödjer förbanden med dirigering av ambulansförmågorna och koordinerar taktisk medicinsk evakuering. Stödjer även förbanden med patientuppföljningen vid medicinsk evakuering.

¹⁰ Hkp10.

¹¹ Transportflygplan C-130 ("Hercules") med Tactical Medical Transport Module (TMTM).

Daglig sjukvård i insatsområdet

För daglig sjukvård under pågående insats är personalen hänvisad till förbandsplatssjukvården. Resurserna motsvarar i stort den standard som finns på vårdcentralsnivå och personalen består av legitimerad sjukvårdspersonal och sjukgymnast.¹²

Allvarliga händelser i insatsområdet (mindre skadefall)

De tidsmålsättningar som normalt anges för tillgång till olika grader av vård vid allvarligare skadefall är följande:

- 5 minuter, kamrathjälp
- 30 minuter, sjuksköterska
- 60 minuter, läkare
- 120 minuter, akut livräddning/kirurgi

Vid akut sjukdom eller skada där patienten bedöms transportabel och av olika skäl inte ska vara kvar i insatsområdet¹³ kontaktas vakthavande sjukvård i Försvarsmakten (V SJV) som formellt tar beslut om medicinsk repatriering.

V SJV kan bistå med beställning av flygtransport med intensivvårdskapacitet genom Norsk luftambulans (NLA), som myndigheten i dag har avtal med. Avtalet ger möjlighet till transport av upp till fyra intensivvårdskrävande patienter vid ett och samma tillfälle.¹⁴ Med på planet finns medicinsk personal.

Försvarsmakten har också avtal med Uppsala Akademiska Sjukhus för att säkerställa transport av intensivvårdskrävande patienter i en obruten vårdkedja. Denna transportmöjlighet ger myndigheten ytterligare en möjlighet att transportera svårt skadade men framför allt förmåga att omhänderta svårare skador på ett snabbare sätt.

Försvarsmakten har även möjlighet att begära stöd från Svenska Nationella Ambulansflyget (SNAM), som är en nationell resurs.

¹² Sjuksköterskorna har företrädesvis specialistutbildning inom anestesi/akutsjukvård då de ingår i sjukvårdsgrupp och bemannar ambulans eller som distriktssköterska då de arbetar på förbandsplatsen.

¹³ Senior medical officer (SMO) i förbandet är ansvarig för medicinska frågor.

¹⁴ Enligt avtal med NLA ska de kunna lyfta inom 24 timmar. Erfarenheten visar att det hittills alltid har gått mycket fortare än vad som anges i avtalet.

SNAM kan användas vid större katastrofer, bland annat vid större skadeutfall i utlandsstyrkan (se nedan).¹⁵

Det vanligaste är dock att enskilda som har blivit sjuka eller skadat sig transporteras till Sverige under icke-akuta former med ordinarie flygtransport, vilket kan vara vanligt reguljärflyg eller särskilt arrangerad flygtransport för ordinarie ledighetsresor.

Ansvarigt landsting svarar för den vidare vården av den enskilde i Sverige. Försvarsmakten har dock ingått avtal med Uppsala Akademiska Sjukhus som ger tillgång till akutpsykiatri, vilket har medfört större möjlighet att möta behovet av akut psykiatriskt stöd och stöd i frågor som rör PTSD. Avtalet ger även tillgång till icke-akut psykiatrisk bedömning av specialist i psykiatri med tillgänglighet dygnet runt och året runt. Det innefattar även öppenvårdsbesök och vid behov heldygnsvård.

10.5 Större olycka eller annan allvarlig händelse

10.5.1 Allmänt

Vid internationella militära insatser som leds av Nato eller EU är det normalt ett nationellt ansvar att svara för och genomföra en evakueringsoperation i samband med ett större skadeutfall efter en olycka eller annan allvarlig händelse. Ansvaret att evakuera skadad och sjuk svensk personal från insatsområde i utlandet är således i första hand ett nationellt ansvar.

Försvarsmakten har identifierat ett behov av en mer omfattande och detaljerad planering för myndighetens åtgärder om en allvarlig olycka eller annan allvarlig händelse som medför ett stort skadeutfall skulle inträffa i insatsområdet. Försvarsmakten har mot denna bakgrund utvecklat en särskild plan som är avsedd att användas i tillämpliga delar vid en allvarlig olycka eller annan allvarlig händelse som medfört stort skadeutfall bland svenska militära enheter och personal utomlands.¹⁶ Försvarsmaktens planering utgår från att om ett stort skadeutfall inträffar i insatsområdet

¹⁵ Flygplanet som används är av typen Boeing 737. Efter avrop tar det upp till 6 timmar innan flygplanet är operativt. Det är då ombyggt för att ta upp till 6 intensivvårdskrävande, 6 liggande och 23 sittande patienter.

¹⁶ OPLAN Linda revideras och uppdateras kontinuerligt med hänsyn till Försvarsmaktens pågående insatsverksamhet i utlandet. Denna order ska kompletteras vid behov med aktuellt resurs- och styrkebehov anpassat till insatsområdet. I planen anges myndighetens ansvarsområde och samverkansbehov vid allvarigare olyckor och andra händelser utomlands som medför ett stort skadeutfall.

ligger inledningsvis ansvaret för olika åtgärder hos den operativa chefen i insatsområdet som den svenska enheten är underställd. Den operativa chefen i insatsområdet kan dock i vissa fall sakna eller ha otillräckliga resurser för att hantera en masskadesituation inom tillräckligt snar tidsrymd.

Försvarsmakten gör bedömningen att myndigheten i dag har en begränsad förmåga till egen medicinsk evakuering av ett större antal svårt skadade från insatsområdet.¹⁷ Denna förmåga kan dessutom komma att ytterligare begränsas om ett större skadeutfall är en följd av en olycka med något av myndighetens transportflygplan eftersom en sådan olycka kan medföra att flygplanstypen ifråga får flygförbud under utredningstiden.

Försvarsmakten har för att säkerställa förmågan till medicinsk evakuering av ett begränsat antal skadade eller sjuka från insatsområdet ingått avtal med Akademiska sjukhuset och Norsk Luftambulans. Dessa resurser bedöms dock inte som tillräckliga om vid ett masskadeutfall.¹⁸

Försvarsmakten kan även begära att det svenska nationella ambulansflyget (SNAM) ställer sina resurser till förfogande för medicinsk evakuering i händelse av masskadeutfall. SNAM:s bemanning och beredskap bygger dock på frivillighet hos personalen och det krävs normalt en säker flygplats för att kunna genomföra en strategisk evakuering.

10.5.2 Övriga myndigheters ansvar

I det allmännas åtagande ingår att ha förmåga att analysera potentiella eller uppkomna situationer för att bedöma om dessa är av sådan natur att det krävs någon form av ytterligare stödinsats och att ha sådana resurser tillgängliga eller gripbara som kan behövas i svåra situationer. Det går dock inte att i förväg fastslå exakta kriterier för när övriga nationella myndigheters ansvar träder in.

Nedan redogörs för de nationella aktörer och myndigheter som har uppgifter i samband med att en större allvarlig olycka eller annan större allvarlig händelse inträffar i insatsområdet där Försvarsmakten drabbas av ett större skadeutfall.

¹⁷ Transportflygplan C-130. Flygplanstypen är i detta sammanhang att betrakta som taktisk resurs.

¹⁸ OPLAN Linda, s. 2.

Regeringen och regeringskansliet

Regeringen har det övergripande ansvaret för samhällets insatser i händelse av svåra påfrestningar och för samhällets beredskap och förmåga att hantera sådana situationer. Regeringens ansvar avser i första hand strategiska frågor. Statsrådsberedningen har det departementsövergripande ansvaret för krishanteringen inom regeringskansliet.¹⁹ Ansvaret för ledning och samordning av operativa åtgärder av nationell karaktär ligger på central myndighetsnivå (se nedan).

Utrikesdepartementet och utrikesrepresentationen

Utrikesrepresentationen utgörs bland annat av utlandsmyndigheterna. Med utlandsmyndigheter avses beskickningar (ambassader), representationer vid internationella organisationer och karriärkonsulat. Utrikespolitiken är av hävd en statlig angelägenhet och det är utlandsmyndigheterna som i det avseendet representerar Sverige i andra länder. Utrikesdepartementet (UD) ansvarar för förvaltningsärenden som gäller svenska medborgares rätt och bästa i främmande länder, i den mån sådana ärenden inte hör till annat departement.

Enligt folkrätten har lokala myndigheter huvudansvaret för de utlänningar som vistas på värdlandets territorium. Svenska myndigheter måste respektera detta ansvar. Folkrätten tillerkänner dock staterna rätten att ge skydd åt sina medborgare i utlandet på olika sätt. Detta innefattar bland annat rätten för en stat att på diplomatisk väg ingripa för att skydda sina medborgares intressen i vistelselandet. Denna rättighet kommer till uttryck i Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser och i Wienkonventionen om konsulära förbindelser. Förutom det utrymme som ges genom angivna konventioner kan svenska myndigheter endast ingripa till skydd för svenska medborgare med utländska myndigheters samtycke eller i en situation då dessa har upphört att fungera.

Sedan 2005 har ett omfattande utvecklingsarbete bedrivits inom utrikesförvaltningen i syfte att stärka såväl den samlade krisberedskapen som den konsulära verksamheten. Beredskapsplaneringen för utlandsmyndigheterna har breddats till att innefatta alla slags krissituationer.

¹⁹ En särskild chefstjänsteman för krishantering har, tillsammans med ett kansli, inrättats i Statsrådsberedningen. Utrikesdepartementet har dock ansvaret för den operativa styrningen vid konsulära kriser i utlandet.

Statens räddningsverk

Statens räddningsverk (Räddningsverket) är central förvaltningsmyndighet för bland annat frågor om räddningstjänst och olycks- och skadeförebyggande åtgärder. Räddningsverket deltar i det internationella samarbetet inom räddningstjänstområdet och har en beredskap för insatser när katastrofer inträffar utomlands.

Regeringen har gett Räddningsverket i uppdrag att i samverkan med berörda myndigheter och organisationer förbereda så att verket, i en situation då många människor med hemvist i Sverige drabbas till följd av allvarlig olycka eller katastrof i utlandet, med kort varsel i ett inledande skede stödja utlandsmyndigheter och nödställda.²⁰

Räddningsverket håller i dag en beredskap för bistånd vid katastrofer i andra länder och får delta i räddnings- och katastrofinsatser vid katastrofer i andra länder som fordrar omedelbara åtgärder. Under Räddningsverkets samordning finns en beredskap vid berörda myndigheter i enlighet med regeringsuppdraget. Varje deltagande myndighet har ett sektorsansvar för sina områden, vilket innebär ett ansvar för åtgärder, personal och beslut inom den sektorn. Räddningsverket leder samordningen av styrkan och fattar på begäran av Utrikesdepartementet beslut om att aktivera den så kallade stödstyrkan.

Räddningsverket, Socialstyrelsen och Rikspolisstyrelsen kan vid en katastrofinsats med kort varsel även sända en bedömningsenhet utomlands. Bedömningsenheten har som uppgift att göra en bedömning av det hjälpbehov som föreligger och ska rapportera till regeringskansliet och till respektive berörd myndighet. Det kan dock redan från början stå klart att det behövs insats av en stödstyrka och stödstyrkans insatser behöver därför inte alltid föregås av att en bedömningsenhet sänts ut. Inom tolv timmar från beslut om insats ska stödstyrkan kunna skickas för att dels koordinera den gemensamma insatsen, dels tidigt kunna bistå med behovsbedömning inför fortsatt omhändertagande, krisstöd och basala sjukvårdsåtgärder.

Räddningsverket har det sammanhållande ansvaret och svarar bland annat för de delar i styrkan som avser analys och lägesbild, information och media, tele, logistik och ekonomi. Rikspolisstyrel-

²⁰ Räddningsverket ska före beslut om insats informera Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) om de åtgärder myndigheten avser att vidta. Räddningsverket får endast besluta om sådana insatser under förutsättning att insatserna finansieras av någon annan än Räddningsverket.

sen ansvarar för den polisiära insatsen och Socialstyrelsen för de medicinska delarna i styrkan. Verksamheten i det drabbade området stöds även av en samordnad stabsverksamhet i Sverige. Ambitionen är att bedömningsenheten, eller stödstyrkan för det fall en bedömningsenhet inte sänds ut, ska kunna resa ut samtidigt och samordnat med utrikesdepartementets snabbinsatsstyrka.

Regeringen har i propositionen "Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull" föreslagit att bland annat Statens räddningsverk läggs ner och att den nya myndigheten "Myndigheten för samhällsskydd och beredskap" tar över bland annat uppgiften att hålla en operativ förmåga och kunna bistå vid katastrofer i andra länder. Den nya myndigheten ska enligt lagförslaget börja sin verksamhet den 1 januari 2009.²¹

Socialstyrelsen

Socialstyrelsen är ansvarig myndighet för bland annat hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet, allt i den utsträckning det inte är en uppgift för någon annan statlig myndighet att handlägga sådana ärenden. Socialstyrelsen ska också bland annat samordna förberedelserna för att upprätthålla katastrofmedicinsk beredskap. Av 32 a § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) följer att Socialstyrelsen får meddela särskilda föreskrifter om hälso- och sjukvården i fredstid om det ur ett nationellt perspektiv finns behov av katastrofmedicinska insatser.²²

Luftfartsstyrelsen, Svenska Nationella Ambulansflyget (SNAM)

Luftfartsstyrelsen har ett samlat ansvar för den civila luftfarten. En av myndighetens uppgifter är att ha samordningsansvaret för krisberedskapsarbetet inom den civila luftfarten.²³ Luftfartsstyrelsen ska upprätthålla beredskap för att – i samråd med Krisberedskapsmyndigheten, Räddningsverket och Socialstyrelsen – besluta om och genomföra luftburna sjuktransporter. Det kan ske vid hemtag-

²¹ Prop. 2007/08:92.

²² Socialstyrelsen har utfärdat föreskrifter och allmänna råd om fredstida katastrofmedicinsk beredskap (SOSFS 2005:13).

²³ Enligt 6 § förordningen (2007:959) med instruktion för Luftfartsstyrelsen ska Luftfartsstyrelsen svara för förvaltning och utveckling av ett krisberedskapssystem för luftburna sjuktransporter.

ning av personer som drabbats av katastrofer utomlands, vid civil och militär krishantering samt vid andra humanitära insatser.

När en större olycka eller katastrof inträffar och det blir aktuellt med en omfattande evakuering av skadade kan det Svenska Nationella Ambulansflyget (SNAM) initieras. Detta sker genom en begäran till Luftfartsstyrelsen om att genomföra en insats med SNAM. Möjligheter och begränsningar för att genomföra insatsen kartläggs av de samverkande inom SNAM. Luftfartsstyrelsen beslutar, efter samråd med Krisberedskapsmyndigheten, Statens räddningsverk och Socialstyrelsen, om att insatsen ska starta.²⁴

Landstingen

Varje landsting ska erbjuda en god hälso- och sjukvård bland annat åt dem som är bosatta inom landstinget.²⁵ Ett landsting får också erbjuda hälso- och sjukvård åt den som är bosatt i ett annat landsting, om landstingen kommer överens om detta.²⁶

Landstingen har en skyldighet att planera sin hälso- och sjukvård så att en katastrofmedicinsk beredskap upprätthålls. Kommuner och landsting får på begäran ställa hälso- och sjukvårdsresurser till förfogande för att bistå en annan kommun eller ett annat landsting som drabbats av en sådan extraordinär händelse i fredstid som avses i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. De nämnda bestämmelsernas räckvidd anses även utan särskild precisering i själva lagtexten vara begränsade till att avse vård som ges i Sverige och ger därför inte landstingen befogenhet att utföra vårdinsatser utomlands.

²⁴ Efter beslut om insats tar det sex timmar att bygga om flygplanet, en Boeing 737-800, till ett avancerat ambulansflygplan. Luftfartsstyrelsen leder insatsen från en ledningscentral på Arlanda flygplats. I ledningscentralen finns även representanter från bland annat vårdansvariga. Sex av vårdplatserna i flygplanet är utrustade med intensivvårdsutrustning. Utöver de sex intensivvårdsplatserna finns sex bärar för mindre allvarligt skadade och ytterligare 23 platser för lättare skadade och anhöriga. Personalen ombord har en lång erfarenhet inom sina respektive yrkesområden och finns till vardags på olika sjukhus runt om i landet.

²⁵ 3 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

²⁶ 4 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

10.5.3 Lag om katastrofmedicin som en del av svenska insatser utomlands

Genom den nya lagstiftningen om katastrofmedicin som en del av svenska insatser utomlands, som träder i kraft den 1 september 2008, har vissa landsting ålagts en skyldighet att planera sin hälso- och sjukvård så att en beredskap för katastrofmedicinska insatser utomlands kan upprätthållas.²⁷ För övriga landsting ska det vara frivilligt att upprätthålla en sådan beredskap. I förarbetena betonas att lagen är avsedd att ge en möjlighet, och inte medför någon skyldighet, för Sverige att tillhandahålla katastrofmedicinska insatser i utlandet inom ramen för den stödstyrka som leds av Statens räddningsverk.

Genom lagen ges landstingen behörighet att vid insatser till stöd för utlandsmyndigheter och nödställda i en situation då många människor med hemvist i Sverige drabbas av en allvarlig olycka eller katastrof i utlandet bedriva hälso- och sjukvård utomlands i syfte att minimera de fysiska och psykiska följdverkningarna av olyckan eller katastrofen (katastrofmedicinska insatser).

I den nya lagstiftningen betonas att katastrofmedicinska insatser i utlandet endast ska kunna bli aktuella i undantagsfall när det "normala systemet" inte räcker till. Tillgängliga resurser i det främmande land där insatserna avses utföras ska vara otillräckliga i förhållande till det akuta vårdbehovet. Med "tillgängliga resurser" avses resurser som tillhandahålls av andra aktörer som exempelvis Försvarsmakten och Räddningsverket eller den myndighet som kommer i dess ställe samt insatsstyrkor från andra länder än Sverige. Först när dessa samlade resurser bedöms otillräckliga i förhållande till det akuta vårdbehovet ska katastrofmedicinska insatser komma ifråga.

Landstingspersonalen utgör en del av den större myndighetsgemensamma stödstyrkan. Den katastrofmedicinska delen av de svenska insatserna kommer att vara beroende av expertkunskapen och insatserna från de övriga aktörer som ingår i stödstyrkan, både för att det över huvud taget ska vara möjligt att genomföra katastrofmedicinska insatser och för att dessa ska kunna genomföras på ett bra sätt.

Om det land där Sverige önskar tillhandahålla insatser inte accepterar att Sverige gör det, kan några insatser inte tillhandahållas.

²⁷ Landstingen i Stockholms, Västra Götalands, Skåne, Östergötlands, Uppsala och Västerbottens län har ålagts att upprätthålla beredskap.

hållas. Detta gäller oavsett vari insatserna består. Detsamma gäller t.ex. om säkerhetsläget på platsen är sådant att personal inte bedöms kunna sändas dit. Det kan också tänkas situationer där exempelvis hälso- och sjukvårdsresurserna i Sverige är så ansträngda, t.ex. på grund av en katastrof även inom landet, att det inte finns möjlighet att genomföra katastrofmedicinska insatser utomlands.

Som ovan framgår ska Statens räddningsverk ha beredskap för att med kort varsel i ett inledande skede kunna stödja utlandsmyndigheter och nödställda där många människor med hemvist i Sverige drabbas av en allvarlig olycka eller katastrof i utlandet. Även katastrofmedicinska insatser kan därför inledas i en situation då många människor med hemvist i Sverige drabbas av en allvarlig olycka eller katastrof i utlandet. Det innebär att de svenska stödinsatserna i det enskilda fallet kan påbörjas vid samma tidpunkt. Säkerheten för insatspersonalen har dock betydelse för möjligheterna att genomföra en insats. Landstingens sjukvårdspersonal kan som regel inte skickas till område med krig eller krigshot eller det där saknas reell möjlighet att skydda sig mot allvarlig smitta. Om det är möjligt att evakuera de drabbade till ett annat, säkrare, land kan det dock bli aktuellt att genomföra katastrofmedicinska insatser i det landet.

Av den nya lagen om katastrofmedicin framgår att beslut om att inleda eller avsluta katastrofmedicinska insatser ska fattas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Regeringen har beslutat att Statens räddningsverk, eller den myndighet som kommer i dess ställe, får fatta beslut om att inleda och avsluta den katastrofmedicinska delen av svenska insatser utomlands för att stödja utlandsmyndigheter och nödställda.

Socialstyrelsen ska i nära samverkan med övriga berörda myndigheter leda och samordna de katastrofmedicinska insatserna utomlands och i övrigt besluta om hur landstingens resurser ska användas vid sådana insatser. Avsikten är att sammanlagt omkring 150 personer ska utbildas för att ingå i beredskapen. Socialstyrelsen kommer att träffa avtal med landstingen om att sjukvårdshuvudmännen ska ställa personal till förfogande för katastrofmedicinska insatser utomlands. En enskild arbetstagare kommer dock aldrig att kunna tvingas att delta i en insats utomlands.

10.6 Omhändertagande i Sverige av en skadad soldat

10.6.1 Inledning

Utredningen har ovan beskrivit hur Försvarsmaktens medicinska omhändertagande är organiserat och olika funktioner i vårdkedjan. I flera fall kan detta också ske i samverkan med andra aktörer.

Under utredningsarbetet har det framkommit att skadade veteransoldater inte anser sig få den vård i Sverige efter insatsen som de förväntat sig. Detta har också bekräftats av veteranorganisationen Fredsbaskrarna.

10.6.2 Den allmänna hälso- och sjukvården

Av hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) (HSL) följer att respektive landsting svarar för den allmänna hälso- och sjukvården i landet. HSL anger att varje landsting ska erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta i landstinget. Vid flera vårdalternativ får patienten välja med begränsningen att han eller hon inte har rätt till behandling utanför det landsting (eller region) inom vilket han eller hon är bosatt. Efter överenskommelse med landstinget emellan får vård ges till boende utanför landstinget.

Det är allmänt känt att det inom många landssting förekommer bristande tillgänglighet inom olika vårdområden och att vårdköer är vanligt förekommande, även om den så kallade vårdgarantin ska garantera vård inom vissa tidsramar.

10.6.3 Medicinskt omhändertagande genom Försvarsmakten

I fråga om akutfall förs patienten/ soldaten efter den akuta behandlingen utomlands eller i Sverige, t.ex. Uppsala akademiska sjukhus (UAS), normalt vidare för vård i det egna landstinget. Försvarsmaktens avtal med UAS gör att sjukhuset på begäran kan stödja med specialistvård inom psykiatri samt utgöra kunskapsstöd till behandlande läkare eller ansvarigt sjukhus.

Utredningen kan konstatera att kritik har riktas från veteransoldater mot bristen på medicinskt omhändertagande i den allmänna sjukvården. Detta har bland annat tagit sig i uttryck i form av brister i förståelse för under vilka villkor veteransoldaten har tjänstgjort och att denne många gånger skickas mellan olika vårdinrättningar.

10.7 Sammanfattning och slutsatser

Försvarmakten ansvarar för att de kvinnor och män som deltar i den internationella militära insatsen får nödvändigt stöd under insatsen, t.ex. tillgång till adekvat medicinsk vård i samband med olyckfall eller då personalen utsätts för våldsangrepp. Den svenska personalen i insatsområdena verkar många gånger i de yttre delarna av det svenska ansvarsområdet och många gånger på långt avstånd från kvalificerade sjukvårdsresurser. Försvarmakten har i dag krav på sig att tillgång till akut livräddande kirurgi ska uppfyllas inom de tidsramar som myndigheten själv fastställt.

Under utredningen har framkommit att de medicinska tidsmålen tidigare inte kunnat innehållas vid insatsen i Afghanistan. Det är enligt utredningens mening mycket viktigt att Försvarmakten i sin planering under pågående och inför kommande insatser säkerställer att angivna tidsmål för medicinskt omhändertagande kan innehållas i insatsområdet.

Utredningen har även kunnat notera att trots generalläkarens påpekanden om brister i detta avseende kom någon ändring för att möta tidsmålen inte till stånd i närtid utan först efter upprepade påpekanden från generalläkaren. Angivna förhållande tyder på att generalläkaren bör intensifiera sitt tillsynsarbete och säkerställa att uppmärksammade brister inom tillsynsområdet åtgärdas. Utredningen bedömer att generalläkaren redan har nödvändiga befogenheter, varför några ytterligare inte föreslås.

De olyckor eller andra allvarliga händelser som hittills drabbat Försvarmaktens enheter i olika insatsområden har medfört ett mindre antal dödsfall och skadade. Även om varje förlust av människoliv i sig är en tragisk händelse som innebär svåra påfrestningar för anhöriga, arbetskamrater och vänner, har skadeutfallet i dessa fall – i jämförelse med vad andra länder erfarit – varit av förhållandevis begränsad omfattning. Försvarmaktens sjukvårdsinsatser och övriga insatser har i dessa fall väsentligen handlat om att ge sjukvård i insatsområdet och ombesörja medicinsk evakuering av ett mindre antal skadade soldater och hemtransport av avlidna. Försvarmakten har således i sin internationella militära verksamhet ännu inte drabbats av någon större olycka eller annan större allvarlig händelse som medfört ett större skadeutfall och där nationella resurser i någon större omfattning behövt tillföras insatsområdet.

Det är svårt att exakt ange vilka större olyckor eller andra allvarigare händelser som kan aktualisera insats av att nationella stödinsatser, t.ex. i form av katastrofmedicinska insatser eller evakuerings- och transportinsatser. En större flygolycka som drabbar Försvarmaktens egen personal eller sprängattentat mot en svensk förläggning kan dock förutses vara sådana händelser som med stor sannolikhet kräver att nationella resurser behöver tas i anspråk för stöd i insatsområdet. Denna typ av händelser medför normalt allvarliga påfrestningar på enskilda individer och personalen samt anhöriga i Sverige.

Erfarenheterna av tidigare större olyckor och andra allvarigare händelser visar att påfrestningarna medför att olika behov uppstår för de drabbade och anhöriga, bland annat vad avser information och krisstöd samt sjukvårds-, evakuerings- och transportresurser. De slutsatser som kan dras av allvarliga olyckor och andra allvarliga händelser som inträffat i andra sammanhang är att evakuering av skadade och avlidna från skadeplatsen och transport från insatsområdet till Sverige samt stöd till anhöriga kommer att vara prioriterade åtgärder.

Även om det prioriterade önskemålet för de drabbade är att snabbt evakueras från platsen och att en evakuering kan sägas vara målet för en nationell stödinsats, krävs även andra åtgärder. Problemet är att det är svårt att i förväg exakt ange vilka åtgärder som kan behövas. Eftersom händelseförloppen vid större olyckor och allvarigare händelser många gånger är förenat med stor osäkerhet är det inte heller möjligt att på planeringsstadiet ange exakt vad som kan komma att krävas vid en stödinsats.

Styrande för att bestämma omfattningen av en stödinsats är vilka behov av åtgärder och hjälp som uppstår för enskilda och den militära styrkan som helhet. Tidiga insatser bidrar som regel till att rädda liv och förhindra att människor drabbas av allvarliga skador. Det är därför viktigt att insatserna inte fördröjs. Det är också viktigt att insatserna samordnas för att bli så effektiva som möjligt. För att åstadkomma den samordningen krävs att kriterierna för att inleda de olika delarna av de totala insatserna är desamma. Omfattningen av insatsen hänger också samman med hur behoven kan mötas av övriga internationella militära förband i insatsområdet. Säkerhetsläget i insatsområdet har också stor betydelse för stödinsatsen utformning och möjligheter att genomföra verksamhet. I sammanhanget är det angeläget att betona vikten av att svenska staten och andra nationella myndigheter samarbetar med övriga

aktörer i insatsområdet. Genom samarbete och upparbetade rutiner skapas också förutsättningar för att resurser och kunskap tillvaratas på bästa sätt, vilket i sig är ett villkor för en väl fungerande stödinsats. Ett visst mått av improvisation för att genomföra stödinsatsen är dock ofrånkomligt.

Utredningen vill dock betona att beredskapen inför och organisationen av en katastrofinsats är helt avgörande för att katastrofinsatsen ska fungera väl. Det måste därför finnas en fungerande beredskap och struktur för hur en stödinsats ska verkställas. Det är därför viktigt att verksamheten planeras tillsammans med andra centrala aktörer som ska stödja Försvarmakten i händelse av en större allvarlig olycka eller annan allvarlig händelse. Det är också viktigt att det finns ett fungerande samarbete mellan Försvarmakten och övriga ansvariga myndigheter och andra aktörer och att arbetet löpande får fortgå och utvecklas.

Utredningen erfar att Försvarmakten och övriga centrala aktörer inte har genomfört någon mer genomgripande gemensam planläggning eller löpande övar för hur en stödinsats med nationella resurser vid ett större skadeutfall ska genomföras i ett insatsområde. Enligt utredningens mening måste en mer övergripande gemensam planläggning ske och större övningar genomföras regelbundet för att säkerställa att organisation och rutiner fungerar om behov uppstår av stöd med nationella resurser i insatsområdet.

I frågan hur det medicinska omhändertagandet av fysiskt och psykiskt skadade soldater i Sverige kan utvecklas kan utredningen konstatera att det föreligger positiva erfarenheter av samarbetet mellan det danska försvaret och Rigshospitalet i Köpenhamn. Genom detta samarbete samlas medicinsk kompetens i frågor som rör skador som soldater typiskt sett drabbas av till en vårdinstans.

Utredningen kan konstatera att det även i vårt land, på samma sätt som i Danmark och andra länder, finns ett uttalat behov av tillgänglig medicinsk kompetens för behandling av sådana fysiska och psykiska skador som är vanligen förekommande bland veteransoldater, särskilt psykiska besvär och skador.

Utredningen utgår ifrån att avtalen mellan Försvarmakten och Uppsala Akademiska Sjukhus utvärderas. Utredningen anser dock att frågan om behovet av en samlad medicinsk kompetens- och vårdinstans, t.ex. i form av ett militärt rikssjukhus, bör utredas och föreslår därför att denna fråga utreds i särskild ordning. Utredningen vill också framhålla vikten av att det sker ytterligare forskning kring skador som veteransoldater typiskt sett drabbas av.

11 Försvarsmaktens särskilda uppföljningsansvar m.m.

Utredningens förslag:

- Försvarsmakten ska ha ett särskilt uppföljningsansvar under fem år för personal som tjänstgjort i internationella militära insatser.
- Försvarsmakten ska utreda om den som tjänstgjort i en internationell insats drabbats av skada eller sjukdom till följd av tjänstgöringen i insatsen.
- Försvarsmakten ska stödja den som skadats eller drabbats av sjukdom till följd av tjänstgöringen i insatsen. Någon tidsgräns ska inte gälla för sådana stödåtgärder.

11.1 Inledning

I direktiven till utredningen framhålls att den fredsfrämjande verksamhetens betydelse för Sveriges samlade säkerhet och de särskilda riskerna är grunden för att samhället ska förstå och acceptera ett långtgående ansvar för personalen i internationella militära insatser.

I direktiven anges att utredningen ska belysa Försvarsmaktens ansvar i förhållande till den allmänna sjukförsäkringen och den allmänna sjukvårdens ansvar när det gäller rehabilitering av personer som skadats fysiskt eller psykiskt vid en insats och klargöra vilka gränsdragningar som gäller. Utredningen ska också belysa Försvarsmaktens ansvar i förhållande till den allmänna sjukförsäkringen, t.ex. när det gäller sjukpenning samt sjuk- och aktivitetsersättning för personer som skadats vid en insats.

I delbetänkandet har översiktligt redovisats de generella socialförsäkringsrättsliga bestämmelser som närmare reglerar

samhällets och eventuell arbetsgivares generella rehabiliteringsansvar samt den särskilda reglering av det subsidiära rehabiliteringsansvar som Försvarsmakten har för personal som är eller har varit anställda i utlandsstyrkan.

I delbetänkandet framkom att det kan föreligga olika förutsättningar för möjligheten till en effektiv rehabilitering för den enskilde som skadas i tjänsten, allt beroende på om den enskilde har en tillsvidare anställning i Försvarsmakten, en tidsbegränsad anställning i Försvarsmakten, annan arbetsgivare eller saknar anställning.

I delbetänkandet framhölls att frågan om hur rehabiliteringsansvaret för personal som skadats i en internationell militär insats bör vara utformat bör bli föremål för djupare analys och överväganden. Vidare framhölls att omfattningen av rehabiliteringsansvaret, dess tidsmässiga utsträckning och eventuella retroaktiva verkan bör belysas särskilt i det fortsatta utredningsarbetet.

Utredningen redovisar i detta kapitel inledningsvis en översiktlig redovisning av bestämmelserna om arbetsskada och ekonomisk ersättning enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring. (LAF). Därefter lämnas en översiktlig redogörelse för ekonomiska förmåner i form av sjukpenning samt sjuk- och aktivitetsersättning för personer som skadats vid en insats, m.m. Avslutningsvis redogörs för Försvarsmaktens ansvar i förhållande till den allmänna sjukförsäkringen och den allmänna sjukvårdens ansvar när det gäller rehabilitering av personer som skadats fysiskt eller psykiskt vid en insats.

11.2 Bakgrund

Som framgår av kapitel 3 kan uppgiften att verka för fred och säkerhet i avlägsna konfliktområden i riskhänseende knappast jämföras med något annan statligt verksamhet. I direktiven påpekas också att riskerna för den som deltar i en internationell militär insats är sådana att staten i jämförelse med sina övriga anställda måste anses ha ett särskilt ansvar, ett ansvar som är större och mer direkt än det som en arbetsgivare normalt har för sina anställda. Trots långtgående ansträngningar från Försvarsmaktens sida att förebygga risker kan inriktningen mot mer kvalificerade och komplexa uppgifter i den fredsfrämjande verksamheten göra att riskerna för att den anställde skadas efterhand snarare ökar än

minskar. I de fall en skada inträffar är möjligheten till effektiv rehabilitering en väsentlig förutsättning i arbetet med att skapa ett bättre omhändertagande av den insatta personalen som eftersträvas.

Samhällets och eventuell arbetsgivares generella arbetslivsinriktade rehabiliteringsansvar och formerna för detta ansvar utgör utgångspunkten för den fortsatta analysen av hur statens – och särskilt Försvarmaktens – framtida ansvar bör vara utformat för den som skadats eller blivit sjuk i tjänsten i en internationell militär.

11.3 Gällande bestämmelser, m.m.

11.3.1 Arbetsskadeförsäkring

Allmänt

Sedan lång tid har man ansett att en förvärvsarbetande som skadas i sitt arbete bör ha ett starkare skydd än den som skadar sig utanför arbetet. Detta bygger på uppfattningen att den som förvärvsarbetar löper större risk än andra att skadas. Arbetsskadeförsäkringen utgör ett särskilt skydd för den som drabbas av arbetsskador. Bestämmelser om denna försäkring finns i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring (LAF), som trädde i kraft den 1 juli 1977.¹

LAF har ett vidsträckt tillämpningsområde. Arbetsskadeskyddet enligt LAF gäller för alla som förvärvsarbetar i Sverige. Den som är statligt anställd och som blir utsänd av sin arbetsgivare till ett annat land omfattas av LAF under hela utsändningstiden.

En förutsättning för ersättning från arbetsskadeförsäkringen är att den försäkrade har en *arbetsskada*. LAF har ett *generellt* skadebegrepp, som innebär att med arbetsskada avses *skada till följd av olycksfall* eller *annan skadlig inverkan i arbetet*. Med annan skadlig inverkan avses i princip varje i arbetsmiljön förekommande faktor som kan påverka den fysiska eller psykiska hälsan på ett ogynnsamt sätt. En skada anses ha uppkommit av sådan orsak om övervägande skäl talar för det.² Även *olycksfall vid färd till eller från arbetsstället* räknas som olycksfall i arbetet, om färden föranleddes av och stod i

¹ Samtidigt upphörde lagen (1954:243) om yrkesskadeförsäkring (YFL) att gälla. Yrkeskadeförsäkringen omfattar dock fortfarande skador som har inträffat före ikraftträdandet av LAF.

² 2 kap. 1 § LAF.

nära samband med arbetet. För skada som framkallats av smitta gäller särskilda regler.

En försäkrad har rätt till ersättning från arbetsskade-försäkringen, om han eller hon har en arbetsskada som medför nedsättning av förmågan att försörja sig genom arbetsinkomst. Sedan arbetsskadesjukpenningen i princip avskaffades 1993 är det numera främst *livränta* som utges från arbetsskade-försäkringen. Vid *bestående* nedsättning av arbetsförmågan på grund av arbetsskada utges livränta för den inkomstförlust som uppkommer.

Som arbetsskada anses inte en skada av psykisk eller psyko-somatisk natur som är en följd av en företagsnedläggelse, en arbetstvist, bristande uppskattning av den försäkrades arbets-insatser, vantrivsel med arbetsuppgifter eller arbetskamrater eller därmed jämförliga förhållanden.³

LAF gäller för alla arbetsskador som har *visat sig* sedan den 1 juli 1977. Det spelar alltså ingen roll om den skadliga inverkan har pågått under tiden före ikraftträdandet av LAF.

Skadan anses ha inträffat *den dag skadan visade sig*.⁴ Olycks-fallsdagen är alltid också visandedagen. Vid skada till följd av annat än olycksfall gäller däremot en särskild regel. Enligt praxis anses skadan visa sig när en person för första gången söker läkare för sina sjukdomssymptom.

Ersättning vid arbetsskada

Förutsättningen för att få ersättning enligt LAF är att skadan *godkänds som arbetsskada*. En person som är arbetsskadad och sjuk-försäkrad enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) har rätt till samma förmåner från den allmänna sjukförsäkringen som vid annan sjukdom. Vid sjukdom utges vanlig sjukpenning enligt AFL till både arbetsskadade och icke-arbetsskadade sjuka.

En arbetsskadad person som är sjukförsäkrad enligt AFL har även rätt till ersättning för läkarvård, sjukvårdande behandling, sjukhusvård och läkemedel i enlighet med den allmänna försäkr-ingens (AFL:s) bestämmelser. Det är endast sådana kostnader som inte ersätts enligt AFL som ska ersättas enligt LAF.

Sjukpenning enligt LAF ska inte utges till en arbetstagare som har undantagits från rätt till sjukpenning vid sjukdom enligt

³ 2 kap. 1 § LAF.

⁴ 2 kap. 4 § LAF.

bestämmelsen i 3 kap. 16 § första stycket AFL. Det nämnda undantaget avser bland annat arbetstagare som har rätt till lön under sjukdom enligt statliga bestämmelser.

Ersättning vid bestående nedsättning av arbetsförmågan

Den som har drabbats av en arbetsskada kan få ersättning enligt LAF först när sjukdomstillståndet har upphört och skadan gett en *bestående* nedsättning av arbetsförmågan. Den ersättning som då kan komma i fråga är *livränta* enligt LAF. En livränta kan *tidsbegränsas* eller utges *tills vidare*. Livränta utges om *arbetsförmågan* är nedsatt med minst en femtondel, och om *inkomstbortfallet* för år räknat uppgår till en fjärdedel av det basbelopp som gällde vid början av det år från vilket livränta ska börja utgå.

Arbetsskadeförsäkringen tar sikte på den *faktiska* nedsättningen av den skadades förmåga att skaffa sig inkomst genom förvärvsarbete. Ersättning för arbetsskada i form av livränta ska i princip utgöra skillnaden mellan den inkomst som den arbetsskadade kan antas ha haft om han inte hade skadats och den inkomst som han trots skadan kan beräknas få. Det är med andra ord fråga om full kompensation av inkomstbortfallet till följd av arbetsskada.

För livränteunderlaget gäller samma högsta gräns som för sjukpenninggrundande inkomst enligt AFL, dvs. 7,5 gånger basbeloppet. För personer som blivit arbetsskadade *innan de fyllt 25 år* finns det särskilda beräkningsregler som ska ge en kompensation för den sannolika framtida inkomsten som oskadad. En uppräknings av underlaget görs vid 18, vid 21 och *vid 25 års ålder*.

11.3.2 Sjuk- och aktivitetsersättning m.m.

Sjukersättning och aktivitetsersättning

En försäkrad vars *arbetsförmåga* är nedsatt med minst en fjärdedel på grund av sjukdom eller annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan kan beviljas *sjukersättning* eller *aktivitetsersättning*. Den medicinska faktorn kan vara en kroppslig eller psykisk sjukdom eller ett följdillstånd efter sjukdom.⁵

⁵ Bestämmelser om sjukersättning och aktivitetsersättning återfinns huvudsakligen i 7–9 och 16 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL). Regeringen har i prop. 2007/08:124

Vid bedömningen av i vilken mån arbetsförmågan är nedsatt tas hänsyn till den försäkrades förmåga att försörja sig själv genom sådant förvärvsarbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden eller genom annat lämpligt arbete som är tillgängligt för den försäkrade. Bedömningen ska göras efter samma grunder, oavsett arten av den föreliggande nedsättningen av prestationsförmågan.

För rätt till sjuk- eller aktivitetsersättning krävs vidare att nedsättningen av arbetsförmågan kan antas bestå under minst ett år. Rätten till försäkringsersättning ska baseras på medicinska kriterier utan att särskilda arbetsmarknadsmässiga eller sociala förhållanden vägs in i bedömningen av om sjukdom föreligger.

Fyra olika nivåer av sjukersättning och aktivitetsersättning kan beviljas med hänsyn till arbetsförmågens nedsättning.

Sjukersättning och aktivitetsersättning kan beviljas *tidsbegränsat* eller *icke tidsbegränsat*. Bedöms arbetsförmågan *varaktigt* nedsatt får den försäkrade sjukersättning eller aktivitetsersättning tills vidare. Bedöms arbetsförmågan nedsatt under en *begränsad* tid, dock minst ett år, får den försäkrade tidsbegränsad ersättning. Den period under vilken den försäkrade kan få tidsbegränsad sjukersättning eller aktivitetsersättning varierar mellan 12–36 månader.

Ersättningen beviljas icke tidsbegränsad när ett mer definitivt medicinskt tillstånd har inträtt och arbetslivsinriktade åtgärder inte bedöms aktuella. Vid tidpunkten för prövningen ska det också vara klarlagt att det inte finns några möjligheter till arbetslivsinriktad eller medicinsk rehabilitering som kan förbättra arbetsförmågan.

Sjukersättning och aktivitetsersättning utges både i form av en *inkomstrelaterad* ersättning och en. Det huvudsakliga syftet med en inkomstrelaterad *garantiersättning* är att ge den försäkrade ett skydd mot det bortfall av förvärvsinkomster som blir följden av en långvarig eller varaktig medicinskt betingad arbetsoförmåga.⁶ Den inkomstrelaterade sjukersättningen och aktivitetsersättningen baseras på en uppskattning av den inkomst den försäkrade skulle ha haft om inte nedsättningen av arbetsförmågan inträffat. En försäkrad som har rätt till sjukersättning eller aktivitetsersättning och har låg eller ingen sådan ersättning har rätt till ett grundskydd i form av garantiersättning.⁷

⁶ "Från sjukersättning till arbete" föreslagit delvis ändrade regler för sjukersättning och aktivitetsersättning, de nya reglerna gäller från 1m januari 2009.

⁷ Den inkomstrelaterade sjukersättningen och aktivitetsersättningen regleras i 8 kap. AFL.

⁷ Vad som gäller för garantiersättning regleras i 9 kap. AFL.

En arbetsskadelivränta som betalas ut enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring (LAF) minskar inte sjukersättningen och aktivitetsersättningen, utan det är nämnda ersättningar som minskar arbetsskadelivräntan. Har den försäkrade både rätt till arbetsskadelivränta och sjuk- eller aktivitetsersättning ska livräntan endast betalas ut i den mån den överstiger sjuk- eller aktivitetsersättningen.

11.3.3 Övriga ekonomiska förmåner vid sjukdom eller skada m.m.

Under tjänstgöring i Sverige har den som anställd i utlandsstyrkan rätt till sjukvårdsförmåner motsvarande vad som gäller för andra anställda i Försvarmakten. Under tjänstgöring utomlands har den anställda rätt till fri sjukvård och akut tandvård i den mån motsvarande förmån inte bereds honom eller henne i annan ordning.

Vid skada som medför nedsatt arbetsförmåga under anställningstiden har den anställda under denna tid rätt till bibehållna anställningsförmåner. Den anställda har därvid inte rätt till sjukpenning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL).

Vid sådan skada som omfattas av och som inträffar under tid som avses i 5 § lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarmakten och som medför nedsatt arbetsförmåga efter anställningstidens slut ska Försvarmakten, under tiden från anställningstidens slut och så länge sjukdomsfallet varar, som tillägg till sjukpenning enligt lagen om allmän försäkring eller lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring (LAS) betala en andel av den grundlön den anställda hade under den sista hela anställningsmånaden i utlandsstyrkan. Tillägget ska utgöra tio procent av lönen till den del denna motsvarar en årslön som inte överstiger den högsta sjukpenninggrundande inkomst som kan beräknas enligt 3 kap. 2 § AFL och högst nittio procent av lönen till den del den motsvarar en årslön som överstiger samma belopp. Motsvarande gäller om den tidigare anställda till följd av sjukdomen eller skadan uppbär ersättning enligt 3 kap. 7 b § eller 22 kap. 7 § AFL.

11.3.4 Ersättning enligt statens riskgaranti vid arbetsskada

Utöver ovan angivna ekonomiska ersättningsförmåner vid arbetsskada utgår även en statlig riskgaranti, som är ett dödsfalls- och invaliditetskapital, för anställda i utlandsstyrkan som erhållit arbetsskada enligt 5 § lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten under tjänstgöring utomlands.⁸

Vid fullständig invaliditet betalas ersättning enligt riskgarantin ut med tjugotvå prisbasbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL). Vid annan invaliditet betalas ersättning ut med det lägre belopp som svarar mot invaliditetsgraden.

11.4 Rehabiliteringsansvaret m.m.

11.4.1 Försäkringskassans ansvar för rehabilitering m.m.

Enligt 22 kap. 5 § lagen om allmän försäkring (AFL) ska Försäkringskassan samordna och utöva tillsyn över de insatser som behövs för rehabiliteringsverksamheten. Försäkringskassan har således ett generellt ansvar för att rehabiliteringsbehovet klarläggs för en försäkrad som drabbats av sjukdom eller skada och därför får ersättning från Försäkringskassan.

Försäkringskassan ska vidare medverka till att de åtgärder vidtas som behövs för en effektiv rehabilitering. Detta ansvar omfattar alla försäkrade, både de som har en arbetsgivare och de som saknar anställning. I ansvaret ingår att vara ett stöd för den försäkrade och motivera och stimulera denne till en aktiv medverkan i rehabiliteringen. Rehabiliteringen ska syfta till att den försäkrade får tillbaka sin arbetsförmåga och sina förutsättningar att försörja sig själv genom förvärvsarbete.

Försäkringskassan ska i samråd med den försäkrade se till att dennes behov av rehabilitering snarast klarläggs och att de åtgärder vidtas som behövs för en effektiv rehabilitering. Försäkringskassan ska, om den försäkrade medger det, samverka med dennes arbetsgivare och arbetstagarorganisation, hälso- och sjukvården, arbetsförmedlingen, socialtjänsten och andra myndigheter som kan vara

⁸ Vid dödsfall betalas ersättning enligt riskgarantin ut med tjugotvå prisbasbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring till dödsboet, om den avlidne efterlämnar arvingar som nämns i 2 kap. 1 och 2 §§ ärvdabalken. Dessutom utgår tre prisbasbelopp till varje efterlevande barn som vid dödsfallet är under 21 år. Har ersättning tidigare betalats ut som ersättning vid invaliditet, ska ersättningen till dödsboet minskas med motsvarande belopp.

berörda. I detta sammanhang ska Försäkringskassan verka för att berörda aktörer, var och en inom sitt verksamhetsområde, vidtar de åtgärder som behövs för en effektiv rehabilitering av den försäkrade.

I Försäkringskassans ansvar ingår att upprätta en rehabiliteringsplan om en försäkrad behöver en rehabiliteringsåtgärd, för vilken rehabiliteringsersättning kan betalas ut enligt AFL. Rehabiliteringsplanen ska ange de rehabiliteringsåtgärder som ska komma i fråga och vem som har ansvaret för dem, en tidsplan för rehabiliteringen samt uppgifter i övrigt som behövs för att genomföra rehabiliteringen. Planen ska, om det är möjligt, upprättas i samråd med den försäkrade.

I budgetpropositionen för 2008 betonar regeringen att Försäkringskassans roll är att vara försäkringsgivare och att initiera åtgärder som kan förebygga eller förkorta sjukfrånvaron samt verka för en väl fungerande sjukskrivningsprocess.⁹ Dessutom ska Försäkringskassan se till att den försäkrade får information om de försäkringsmässiga konsekvenser som kan uppstå under sjukskrivningsprocessen. Försäkringskassan ska däremot inte vara en rehabiliteringsaktör. Det är hälso- och sjukvården, där företagshälsovården utgör en viktig del, som ska svara för de medicinska insatserna, socialtjänsten för de sociala insatserna, medan arbetsgivaren svarar för de arbetsplatsinriktade och arbetsförmedlingen för de arbetsmarknadsinriktade insatserna.

11.4.2 Arbetsgivarens ansvar för rehabilitering m.m.

Arbetsgivaren har en central roll när det gäller anställdas arbetsmiljö och rehabilitering vid sjukdom. Grundläggande bestämmelser om arbetsmiljöns utformning och arbetsgivarens arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet finns i arbetsmiljölagen (1977:1160) (AML). Bestämmelser om arbetsgivarens ansvar för den enskildes rehabilitering finns i lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL).

⁹ Prop. 2007/08:1.

Arbetsgivarens arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet enligt arbetsmiljölagen (1977:1160)

Enligt 3 kap. 2 a § AML ska arbetsgivaren se till att det i verksamheten finns en på lämpligt sätt organiserad arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet för fullgörande av de uppgifter som enligt AML och 22 kap. AFL (se nedan) åvilar denne. Arbetsgivarens skyldigheter i det här avseendet innebär bland annat att denne ska se till att det finns:

- kompetens och kontaktpersoner
- ekonomiska resurser avdelade för ändamålet
- policy och mål för frågorna
- en organisation för arbetet
- tydlig ansvarsfördelning
- rutiner för tidiga kontakter med sjukskrivna
- rutiner för undersökning av rehabiliteringsbehov m.m.
- rutiner för kontakter med myndigheter, företagshälsovård m.fl.
- rutiner för kontroll, uppföljning och utvärdering
- samverkan med arbetstagarna.

I 2 kap. 1 § AML finns en allmän bestämmelse om arbetsanpassning. Enligt bestämmelsen ska arbetsförhållandena anpassas till människors olika förutsättningar i fysiskt och psykiskt avseende. Enligt 3 kap. 3 § samma lag ska arbetsgivaren genom att anpassa arbetsförhållandena eller vidta annan lämplig åtgärd ta hänsyn till arbetstagarens särskilda förutsättningar för arbetet. I förarbetena anges att det bör ingå i arbetsgivarens ansvar att vidta de arbetslivsinriktade åtgärder som kan genomföras inom eller i anslutning till den egna verksamheten. Arbetsgivaren ska bland annat göra en bedömning av vilka arbetsuppgifter som är lämpliga i det enskilda fallet. Exempel på åtgärder är vidare arbetsprövning, arbetsträning, utbildning och omplacering. Det kan även vara aktuellt att vidta tekniska åtgärder eller anskaffa särskild utrustning för att ändra den fysiska miljön i syfte att minska den anställdes arbetsbelastning. Det kan även gälla åtgärder beträffande arbetsinnehållet och arbetsorganisationen. Vidare anges att vad som är rimligt att kräva av arbetsgivaren i fråga om åtgärder för att

arbetstagaren ska kunna fortsätta sin anställning bara kan avgöras efter en prövning av omständigheterna i det enskilda fallet där såväl arbetstagarens som arbetsgivarens förhållanden och förutsättningar vägs in.

Arbetsgivarens ansvar för den enskildes rehabilitering enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL)

Rehabilitering i vid mening omfattar medicinsk, social och yrkesinriktad rehabilitering. Medicinsk rehabilitering avser närmast att återställa grundläggande funktioner. Till social rehabilitering räknas åtgärder som service, råd, upplysning och bistånd i personliga angelägenheter. Den yrkesinriktade rehabiliteringen vänder sig till människor som av medicinska, sociala eller liknande skäl har svårt att erhålla och behålla ett arbete. Den ska hjälpa dessa att stärka sin ställning på arbetsmarknaden.

Det var i och med rehabiliteringsreformen som begreppet *arbetslivsinriktad* rehabilitering för första gången infördes i lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL).¹⁰ I 22 kap. 2 § AFL anges att rehabilitering ska syfta till att återge den som har drabbats av sjukdom sin arbetsförmåga och förutsättningar att försörja sig själv genom förvärvsarbete. Åtgärder för att nå målet för rehabiliteringen kan bestå av förändringar av den försäkrades arbetsförhållanden, t.ex. arbetsträning eller omskolning. I förarbetena betonas att det är viktigt att en gräns dras mellan å ena sidan en rehabiliteringsåtgärd enligt AFL och å andra sidan någon annan åtgärd som ligger inom ramen för arbetsgivarens allmänna skyldigheter när det gäller arbetsmiljön. Det är individen som står i centrum. Det är varje individs särskilda förutsättningar och behov som ska styra dennes rehabilitering.

¹⁰ I arbetsgivarens ansvar ingår att vidta de arbetslivsinriktade rehabiliteringsåtgärder som kan genomföras inom eller i anslutning till den egna verksamheten. Exempel på sådana åtgärder är arbetsprövning, arbetsträning, utbildning och omplacering. Det kan också vara fråga om att vidta tekniska åtgärder eller att anskaffa särskild utrustning för att ändra den fysiska miljön och därmed minska arbetsbelastningen för den enskilde. Det kan även gälla åtgärder beträffande arbetsinnehåll och arbetsorganisation. Inriktningen bör vara att den anställda ska beredas fortsatt arbete hos arbetsgivaren.

11.4.3 Rehabiliteringsansvaret enligt arbetsrätten

På det arbetsrättsliga området finns ingen reglering som direkt tar sikte på arbetsgivarens rehabiliteringsansvar. Ett sådant ansvar följer dock indirekt genom anställningsskyddslagens regler om saklig grund för uppsägning.

Arbetsgivarens rehabiliteringsansvar i arbetsrättsligt hänseende har utvecklats genom Arbetsdomstolens praxis rörande saklig grund för uppsägning enligt 7 § lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS). Uppsägning av en arbetstagare kan enligt anställningsskyddslagen endast ske om saklig grund föreligger. Saklig grund kan hänföra sig till organisatoriska förhållanden i verksamheten eller förhållanden som hänför sig till arbetstagaren personligen. Till den senare kategorin hör bristande arbetsförmåga på grund av sjukdom. Av förarbeten till anställningsskyddslagen och Arbetsdomstolens praxis följer att sjukdom och därav följande nedsatt prestationsförmåga inte i sig utgör saklig grund för uppsägning av en arbetstagare. Saklig grund kan dock föreligga om nedsättningen är stadigvarande och dessutom så väsentlig att arbetstagaren inte längre kan utföra något arbete av betydelse för arbetsgivaren.

För att uppsägning ska kunna ske krävs att arbetsgivaren har uppfyllt sitt rehabiliteringsansvar och gjort vad som skäligen kunnat krävas av honom, exempelvis när det gäller anpassning av arbetsplatsen och omplacering, för att arbetstagaren ska kunna kvarstå i anställning. Frågan om vad som ligger i arbetsgivarens rehabiliteringsansvar får avgöras efter en prövning av omständigheterna i det enskilda fallet där såväl arbetstagarens som arbetsgivarens förhållanden och förutsättningar vägs in. Den närmare prövningen av vad som ligger i arbetsgivarens rehabiliteringsansvar kan sägas ta sin utgångspunkt i reglerna om arbetsanpassning och rehabilitering i lagen om allmän försäkring och arbetsmiljölagen.

En arbetstagare som har återfått viss arbetsförmåga i förhållande till den befintliga arbetsgivaren kan inte räkna med att få återgå i full tjänst och uppbära full lön om han eller hon på grund av sjukdom endast kan utföra ett visst begränsat arbete som motsvarar endast en del av hans eller hennes normala arbete enligt anställningsavtalet. I linje med arbetsgivarens rehabiliteringsansvar kan arbetsgivaren dock i denna situation vara skyldig att försöka finna andra arbetsuppgifter inom anställningen i syfte att sysselsätta arbetstagaren i så hög grad som möjligt. Finns inte tillräckligt med

sådana arbetsuppgifter som arbetstagaren klarar av och som motiverar att han eller hon arbetar heltid eller uppbär full lön kan arbetsgivaren ta initiativ till en omreglering av anställningsavtalet. Skulle arbetstagaren vägra en sådan omreglering kan saklig grund för uppsägning föreligga, givet dock att arbetsgivaren har fullgjort sitt rehabiliteringsansvar enligt ovan. Det kan observeras att rehabiliteringsansvaret gäller bara i förhållande till arbetsgivarens egen verksamhet. En arbetsgivare svarar således inte för att åtgärder vidtas som syftar till att arbetstagaren ska kunna utföra arbete hos en annan arbetsgivare.

Har en arbetstagare fått beslut om hel sjukersättning utan tidsbegränsning gäller inte de vanliga reglerna om saklig grund för uppsägning. Enligt en särskild regel i anställningsskyddslagen räcker det att arbetsgivaren så snart han fått vetskap om beslutet om sjukersättning informerar en sådan anställd om att anställningen upphör för att så ska ske.

11.5 Övriga rehabiliteringsansvariga aktörer

I det föregående har redogjorts för försäkringskassans, arbetsförmedlingens och arbetsgivarens roller och ansvar vad gäller rehabilitering. I det följande redovisas övriga aktörers uppdrag och ansvar på detta område.

11.5.1 Hälso- och sjukvården

Enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) har landstinget ett ansvar för befolkningens hälsa men också stor frihet att utforma vården efter lokala och regionala behov och förutsättningar. Landstingen ska enligt hälso- och sjukvårdslagen bland annat erbjuda rehabilitering samt hjälpmedel till funktionshindrade. Till den medicinska rehabiliteringen räknas – utöver ordinär sjukvård – t.ex. undersökning och behandling vid enheter för sjukgymnastik, syn- och hörselcentraler samt sysselsättnings- och arbetsterapi. Till medicinsk rehabilitering räknas också rådgivning, stödåtgärder och funktionsprövning.

Sjukvårdens rehabiliteringsmål är att så långt som möjligt återställa individens funktionsförmåga. Rehabiliteringen kan också

syfta till att förbättra en nedsatt funktion och att träna kompenserande funktioner.

11.5.2 Kommunerna

Kommunernas ansvar för social rehabilitering av den enskilde regleras i socialtjänstlagen (1980:620) och ärendena handläggs av socialnämnden. Med social rehabilitering avses frågor som service, råd, upplysning och bistånd i personliga angelägenheter.

Socialtjänstens övergripande mål är att för de enskilda främja en ekonomisk och social trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktivt deltagande i samhällslivet. Socialtjänstens mål kan mera konkret sägas vara att ta reda på vilka hjälpbehov som finns hos kommunens invånare och att informera om de möjligheter till stöd och hjälp som står till buds.

Kommunerna har det yttersta ansvaret för att invånarna i kommunen får den hjälp och det stöd som de behöver. Stödet ska ges så att den enskilde inte fräntas det egna ansvaret för sin livsföring. Samtidigt får socialtjänsten inte avstå från att träda in i svåra situationer. Kommunen har ett särskilt ansvar för bland annat alkohol- och narkotikamissbrukare samt de psykiskt långtidssjuka.

Av förarbetena till rehabiliteringsreformen framgår att kommunens ansvar för rehabiliteringsåtgärder träder in först när någon annan rehabiliteringsaktör inte har ansvar för den enskilde och varar till dess en annan rehabiliteringsaktör är skyldig att ta över ansvaret. Det ligger därmed i socialtjänstens funktion och intresse att samverka med ansvariga på rehabiliteringsområdet. Detta gäller i särskilt hög grad samverkan med Försäkringskassan såsom samordningsansvarig för rehabiliteringsinsatserna.

11.5.3 Den enskildes ansvar för sin egen rehabilitering

Den enskilde har ett eget ansvar för sin rehabilitering. Försäkringskassan kan ställa krav på den försäkrade att delta i utredning och planering av lämpliga rehabiliteringsåtgärder. Den försäkrade ska också lämna de upplysningar som behövs för att klarlägga hans eller hennes behov av rehabilitering och efter bästa förmåga aktivt medverka i rehabiliteringen. Målsättningen ska dock alltid vara att arbetet bedrivs i nära samarbete med den försäkrade.

Om detta av någon anledning inte är möjligt måste utredning och planering ändå genomföras utan den försäkrade. Det bör dock endast ske i undantagsfall.

Om en försäkrad utan giltig anledning vägrar att delta i rehabilitering får sjukpenning, sjukersättning eller aktivitetsersättning tills vidare förvägras honom eller henne. Det kan t.ex. komma i fråga om det framgår att den försäkrade skulle kunna återgå i arbete om han eller hon medverkade till en rimlig rehabiliteringsinsats.

11.5.4 En ny rehabiliteringskedja med fasta hållpunkter

Från och med 1 juli 2008 gäller delvis ändrade regler för rehabiliteringsåtgärder.¹¹ De nya reglerna innebär att en rehabiliteringskedja med fasta hållpunkter införs. I förarbetena som ligger till grund för de ändrade reglerna anges bland annat att dessa syftar till att effektivisera sjukskrivningsprocessen och öka möjligheterna för sjukskrivna att återgå i arbete. Reglerna innebär inte enbart att en viss prövning ska ske vid en viss tidpunkt utan också att bedömningsgrunden för rätten till ersättning ändras efter 90 respektive 180 dagar.

Rehabiliteringskedjan innebär att för en anställd provas först om en återgång i de vanliga arbetsuppgifterna kan underlättas. Sedan ska även möjligheterna till omplacering till annat arbete hos arbetsgivaren provas och därefter även arbetsuppgifter utanför den befintliga arbetsgivarens verksamhet. De fasta hållpunkterna är tidsbestämda gränser för när och hur arbetsförmågan ska bedömas. Resultatet av denna prövning avgör om fortsatt rätt till sjukpenning föreligger. Under de första 90 dagarna av en sjukskrivning bedöms enbart om den försäkrade har förmåga att klara sitt vanliga arbete eller annat lämpligt arbete som arbetsgivaren tillfälligt erbjuder. Från och med den 91:a dagen i en sjukperiod innebär prövningen av rätten till sjukpenning att det även ska beaktas om den försäkrade kan utföra något annat arbete hos arbetsgivaren. Från och med den 181:a dagen av en sjukperiod ska – om inte särskilda skäl talar mot det – dessutom bedömas om den försäkrade kan försörja sig själv genom förvärvsarbete på den reguljära

¹¹ Prop. 2007/08:136 ”En reformerad sjukskrivningsprocess för ökad återgång i arbete”.

arbetsmarknaden i övrigt eller genom annat lämpligt arbete som är tillgängligt för den försäkrade.¹²

I fråga om sjukfall som pågår vid ikraftträdandet ska äldre bestämmelser gälla fram till den 1 januari 2009.

11.5.5 Ersättning under rehabilitering

Under tid när en försäkrad genomgår medicinsk behandling eller medicinsk rehabilitering som syftar till att förebygga sjukdom, förkorta sjukdomstid eller att helt eller delvis förebygga eller häva nedsättning av arbetsförmågan utges sjukpenning med samma ersättningsnivåer som vid sjukpenning. Sådan sjukpenning kan också utges när den försäkrade deltar i en sjukdomsförebyggande behandlingsåtgärd utan att just då vara sjuk.

En försäkrad som deltar i en arbetslivsinriktad rehabilitering kan få en rehabiliteringspenning. Den uppgår för närvarande till 80 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten. För rehabiliteringsersättning gäller ingen karenstid. Rehabiliteringsersättning ska utges när en försäkrad vars arbetsförmåga till följd av sjukdom är nedsatt med minst en fjärdedel.

Arbetsförmågan ska under tiden för rehabiliteringsåtgärden anses nedsatt i den mån den försäkrade på grund av åtgärden är förhindrad att förvärvsarbeta. Rehabiliteringsersättning förutsätter alltså att det är fråga om arbetslivsinriktad rehabilitering. Med arbetslivsinriktad rehabilitering avses t.ex. arbetsprövning, arbetsutbildning och utbildning som tar sikte på att återge den försäkrade hans möjligheter att kunna klara av sitt arbete eller få ett annat lämpligt arbete.

Rehabiliteringsersättning kan utges i två former, dels som rehabiliteringspenning och dels som särskilt bidrag. Rehabiliteringspenningen ska täcka den inkomstförlust som uppstår för den försäkrade när han eller hon deltar i rehabiliteringsåtgärd.

Rehabiliteringspenningen är enligt dagens regler beloppsmässigt identisk med vanlig sjukpenning enligt AFL. Det särskilda bidraget ska täcka kostnader som uppstår för den försäkrade i samband med utbildningen. Vilka kostnader som det särskilda bidraget kan utgå för anges särskilt i förordningen (1991:1321) om rehabiliteringsersättning. En förutsättning för rätt till ersättning är att

¹² Prop. 2007/08:136, s. 58.

försäkringskassan har upprättat en rehabiliteringsplan i vilken den aktuella rehabiliteringsåtgärden ingår.

11.6 Försvarsmaktens subsidiära rehabiliteringsansvar

11.6.1 Allmänt

Sedan den 1 januari 1997 har Försvarsmakten ett subsidiärt rehabiliteringsansvar för alla som varit anställda i utlandsstyrkan och som skadats efter år 1992. Detta reglerades tidigare i 15 § förordningen (1984:309) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten. Genom lagen om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten (LuF), som trädde i kraft den 1 juli 1999, infördes de nuvarande reglerna om Försvarsmaktens ansvar för rehabilitering av tidigare anställda i utlandsstyrkan.

I förarbetena till LuF framhålls att Försvarsmakten bör få så stor handlingsfrihet som möjligt i sitt arbete med att rehabilitera personer som skadas i sin tjänstgöring i utlandsstyrkan, eftersom det ska vara möjligt för Försvarsmakten att finna den bästa möjliga lösningen för varje enskild person som behöver sådana åtgärder då varje enskild individ har sina specifika behov som behöver tillgodoses för att det bästa möjliga rehabiliteringsresultatet ska kunna uppnås.

I förarbetena till lagen uttalas vidare att inte är möjligt att låta Försvarsmaktens ansvar omfatta hela den rättsliga grunden för en arbetsgivares rehabiliteringsansvar, vilket talade för att en annan lösning än den då gällande borde införas. I förarbetena påpekas bland annat att det visat sig att vissa mindre arbetsgivare har svårt att leva upp till det generella rehabiliteringsansvar som de har enligt 22 kap. AFL. Försvarsmakten anses emellertid vara en arbetsgivare med goda förutsättningar att ha en väl fungerande organisation för att fullgöra ett långtgående rehabiliteringsansvar och att det är en fördel för den enskilde om rehabiliteringsansvaret ligger hos Försvarsmakten. I förarbetena framhålls att Försvarsmakten dessutom bör ha bättre möjligheter att se till den enskildes särskilda behov och situation eftersom myndigheten på ett annat sätt än Försäkringskassan kan ha förståelse och kunskap om den mycket speciella verksamhet som den skadade har tjänstgjort i. Sammantaget föreligger skäl för att komplettera rehabiliteringsansvaret så som det är reglerat i 22 kap. AFL och särskilt ange

Försvarsmaktens ansvar i detta avseende. Bestämmelserna i LuF är att se som en förbättring och ett komplement till den lagens bestämmelser och utgör en del av ett regelkomplex för rehabilitering.

11.6.2 Social rehabilitering

Bestämmelsen om social rehabilitering finns i 20 § förordningen om utlandsstyrkan där det föreskrivs att om någon skadas under anställning i utlandsstyrkan och det finns anledning att anta att skadan kan leda till bestående funktionshinder eller annars är av allvarlig art ska Försvarsmakten – utöver vad som följer av LUF – stödja och bistå den skadade så att hans eller hennes möjlighet att leva ett aktivt och självständigt liv stärks.

Försvarsmaktens rehabiliteringsansvar ska inte enbart vara inriktat på att den skadade ska återfå så god förvärvsförmåga som möjligt utan den sociala rehabiliteringen är minst lika viktig. Om det visar sig att den skadade inte anses kunna återgå till förvärvsarbete, ska Försvarsmaktens insatser inriktas på att stödja den skadades möjligheter att leva ett aktivt och självständigt liv. Försvarsmakten ska även i dessa fall ge ekonomiskt stöd till rehabiliteringen.

11.6.3 Arbetslivsinriktad rehabilitering

I 6 § LuF anges att om någon skadas under tjänstgöring i utlandsstyrkan ska Försvarsmakten i samråd med den skadade

1. utreda behovet av åtgärder för att den skadade ska återfå full arbetsförmåga eller för att stärka den skadades möjligheter att i framtiden försörja sig genom förvärvsarbete
2. ge den skadade lämplig arbetsträning inom ramen för Försvarsmaktens verksamhet
3. medverka till att den skadade får tillgång till lämplig yrkesutbildning eller fortbildning som är ägnad att stärka hans eller hennes förvärvsförmåga

När fråga om rehabilitering uppkommer ska Försvarsmakten i samråd med den skadade utreda vilka specifika behov som den

skadade har. I förarbetena framhålls att det första steget i rehabiliteringsprocessen är en utredning av behovet av åtgärder för att den skadade ska återfå full arbetsförmåga eller för att förstärka den skadades möjligheter att i framtiden försörja sig genom förvärvsarbete. Denna utredning ska göras i samråd med den skadade och bör inledas så tidigt som möjligt så att den medicinska rehabiliteringen kan samordnas med den sociala och arbetsmarknadsmässiga. Vidare framhålls att det är lämpligt att utredningen resulterar i en skriftlig plan, som kan upprättas med ledning av bestämmelserna i 22 kap. lagen om allmän försäkring (AFL).

När det gäller en tidigare anställd i utlandsstyrkan som har rehabiliteringsbehov och som saknar arbetsgivare har Försäkringskassan ansvaret att samverka och koordinera rehabiliteringsåtgärderna med stöd av Försvarsmakten.

När det gäller ansvaret gentemot en tidigare anställd som har en annan arbetsgivare är Försvarsmaktens rehabiliteringsansvar begränsat till att stödja annan arbetsgivares rehabiliteringsåtgärder. Enligt förarbetena innebär rehabiliteringsansvaret att Försvarsmakten ska se till att de rehabiliteringsuppgifter som en arbetsgivare har enligt 22 kap. (AFL) fullgörs. Ansvaret frångår dock inte den skadades eventuella arbetsgivare dess ansvar för rehabilitering av den skadade.

I förarbetena påpekas att den omständigheten att ordet ”skadas” använts innebär inte att rehabiliteringsansvaret enbart ska aktualiseras då skadan orsakats av olyckshändelse. Rehabilitering bör även komma i fråga vid fall som enligt praxis skulle anses vara arbetsjukdom. Detta gäller exempelvis vissa sjukdomar och parasiter som finns inom uppdragsområdet och som är svåra att skydda sig mot på grund av tjänstgöringsförhållandena. Dessutom bör även vissa skadeförlopp som är för utsträckta för att betecknas som olyckor, innefattas om orsaken kan hänföras till deltagandet i utlandsstyrkans verksamhet. Ansvaret omfattar såväl fysiska som psykiska skador.

De huvudsakliga formerna för Försvarsmaktens ansvar för arbetslivsinriktad rehabilitering är *arbetsträning* och *utbildning*.

Arbetsträning innebär att den skadade övar upp sin förmåga att klara ett arbete som han eller hon redan före skadan hade kompetens för. När rehabiliteringsbehov uppstår ska Försvarsmakten erbjuda lämplig arbetsträning inom myndigheten. I de fall lämplig arbetsträning inte kan anordnas inom Försvarsmakten bör kontakter med myndigheter eller andra där träningen kan genomföras

förmedlas. Om den skadade har en arbetsgivare, är Försvarsmaktens ansvar för att finna lämplig arbetsträning subsidiärt.

Försvarsmakten ska även medverka till att den skadade får den utbildning som han eller hon behöver för att bli attraktiv på arbetsmarknaden. För att den skadade ska kunna återgå till förvärvslivet är utbildning som syftar till att höja kompetensen till en sådan nivå att den skadade trots eventuellt kvarstående funktionshinder blir attraktiv på arbetsmarknaden av största vikt. I förarbetena betonas att utbildningens betydelse accentueras av att många av de anställda i utlandsstyrkan är unga och ännu inte hunnit skaffa sig den utbildning de tänkt. Även för dem som redan har en utbildning kan en ny bli nödvändig om skadan förhindrar arbete inom det område där den skadade tidigare arbetat. Även någon typ av fortbildning kan vara av betydelse för att förbättra möjligheterna att få ett arbete. Längre utbildningar på universitetsnivå kan förekomma.

11.6.4 Försvarsmaktens ekonomiska stöd vid rehabilitering

Försvarsmakten ska – i fall som avses i 6 § 3 LuF – ge *ekonomiskt* stöd till en utbildning som föranleds av eller förlängs till följd av skadan.¹³ Försvarsmakten ska också ge stöd till andra åtgärder som främjar den skadades återgång till arbetslivet och till anskaffande av hjälpmedel som den skadade behöver. Sådant stöd ska ges endast om det inte ska tillhandahållas av någon annan till följd av andra bestämmelser och om det framstår som skäligt med hänsyn till skadan och omständigheterna i övrigt.

I förarbetena framhölls vikten av att Försvarsmakten ger ekonomiskt stöd till en utbildning som motiverats av eller förlängts till följd av skadan. Utgångspunkten bör vara att den skadade i vart fall inte ska försättas i en sämre ekonomisk situation än om han eller hon kunnat fullfölja sina ursprungliga utbildnings- eller yrkesplaner. Med hänsyn till samhällets utveckling kommer det i praktiken inte sällan att krävas längre utbildningar på universitetsnivå. Ibland kan då frågan uppkomma om den utbildning den skadade önskar är rimlig både i förhållande till kostnader och den skadades förutsättningar. Ekonomiskt stöd till utbildning behöver t.ex. inte ges för hela utbildningskostnaden, utan behovet får avvägas med hänsyn till den skadades kvarstående funktionshinder och andra

¹³ 7 § LuF.

konsekvenser av skadan. Vidare bör andra inkomstmöjligheter beaktas. I många fall torde det bli fråga om att komplettera andra förmåner så att den skadade får en reell ekonomisk möjlighet att fullgöra den avsedda utbildningen.

Vidare anges att målet med rehabiliteringen bör vara att den skadades kompetens höjs så att han eller hon kan få ett tillfredsställande arbete på den öppna arbetsmarknaden. I de fall skadan lett till ett fysiskt handikapp kan den skadade vara i behov av hjälpmedel för att kunna återgå till att försörja sig genom förvärvsarbete och för att kunna leva ett aktivt och självständigt liv. Försvarsmakten bör i dessa fall inte ensam bekosta hjälpmedlen i den mån sådana kan erbjudas på annat sätt inom samhället. Däremot kan det finnas anledning för Försvarsmakten att förbättra den skadades situation genom att bistå med medel så att hjälpmedel av särskild art eller kvalitet kan anskaffas.

Vidare framhölls att Försvarsmaktens stöd ska ses som ett *komplement* till annat stöd som lämnas till den enskilde. Vid bedömningen av om stöd ska lämnas måste dock alltid prövas om stödet framstår som skäligt med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Både under den tid arbetsträning och utbildning pågår och sedan den skadades kompetens höjts genom sådana åtgärder bör Försvarsmakten förmedla kontakter med andra myndigheter och organisationer som förfogar över insatser som kan underlätta den skadades återgång till arbetslivet. Omfattningen av det stöd som ges ska prövas individuellt.

I förarbetena påpekas vidare att i vissa fall kan den sociala och arbetslivsinriktade rehabiliteringen gynnas av att den allmänna sjukvården kompletteras. Detta kan avse sådan vård som inte omfattas av den allmänna vården, exempelvis vissa former av psykosocialt stöd. I andra fall kan särskilda insatser behövas för att påskynda den medicinska rehabiliteringen även om lämplig behandling i och för sig skulle ha kunnat fås inom den allmänna vården. I de fall skadan lett till ett fysiskt handikapp kan den skadade vara i behov av hjälpmedel för att kunna återgå till att försörja sig själv genom förvärvsarbete och för att kunna leva ett aktivt och självständigt liv. Försvarsmakten får därför ge stöd även till andra åtgärder. Försvarsmakten bör i dessa fall inte ensam bekosta hjälpmedlen i den mån sådana erbjuds på annat sätt inom samhället. Däremot kan det finnas anledning för Försvarsmakten att förbättra den skadades situation genom att bistå med medel så att hjälpmedel av särskild art eller kvalitet kan anskaffas.

Försvarsmaktens kostnader blir således subsidiära i förhållande till vad som normalt ska utgå från andra myndigheter för hjälpmedel m.m. Som framgår av vad som ovan anges ska stödet endast ges om det inte tillhandahålls av annan till följd av andra bestämmelser och om det framstår som skäligt med hänsyn till samtliga omständigheter.

11.6.5 Begränsning av rehabiliteringsansvaret i tiden

Av 8 § LuF följer att Försvarsmakten har ett rehabiliteringsansvar enligt 6 och 7 §§ samma lag under en tid av *tre år* från det att rehabiliteringsåtgärder i form av arbetsträning eller utbildning kan *inledas*. Om det finns särskilda skäl, ska åtgärderna utsträckas under ytterligare *två år*. Bestämmelsen anger hur långt Försvarsmaktens rehabiliteringsansvar sträcker sig i tiden.

I förarbetena påpekas att arbetsgivares generella rehabiliteringsansvar enligt lagen om allmän försäkring gäller så länge anställningen fortgår, dock begränsas rehabiliteringsinsatserna i princip till ett års tid med hänsyn till reglerna om rehabiliteringspenning, även om vissa möjligheter till förlängning finns. I förarbetena framhålls att Försvarsmaktens rehabiliteringsansvar bör bestå under en längre tid, bland annat då vid vissa svårare skador kan arbetsträning m.m. ta särskilt lång tid i anspråk. Enligt förarbetena är en rimlig gräns för detta rehabiliteringsansvar tre år. I vissa fall kan det dock vara befogat med ännu längre tid. Det kan också förekomma att den utbildning som anses lämplig tar längre tid än tre år. Enligt förarbetena finns skäl att utsträcka åtgärderna utöver tre år när t.ex. den skadades tillstånd är sådant att den medicinska rehabiliteringen måste pågå jämsides med utbildning eller arbetsträning och kräver så mycket tid att de övriga insatserna blir lidande. Andra exempel är att den skadade gör stora framsteg mot slutet av treårsperioden och det därmed inte kan anses rimligt att avbryta åtgärderna eller att den utbildning den skadade genomför är så lång att det inte inom treårstiden går att bedöma om studierna kommer att försenas på grund av skadan. Det bör därför finnas möjlighet att utsträcka ansvaret ytterligare två år om det finns särskilda skäl. Om en rehabiliteringsåtgärd befinner sig i sitt slutskede när denna tid löpt ut finns det inget som hindrar Försvarsmakten att låta slutföra åtgärden.

I förarbetena behandlades även frågan när tidsfristen för när rehabiliteringsansvaret ska börja löpa. Att låta tidsfristen löpa från tidpunkten för skadan är – enligt förarbetena – inte lämpligt med hänsyn till hur olika lång tid som kan krävas för att en skadad ska bli så medicinskt återställd att rehabiliteringen kan påbörjas. Tidsfristen bör därför räknas från och med den tidpunkt då de faktiska rehabiliteringsåtgärderna kan inledas. När denna tidpunkt inträffar får avgöras från fall till fall. Den treåriga tidsfristen börjar löpa i princip när en arbetsträning eller en utbildning kan inledas.

11.6.6 Försvarmaktens samverkan med andra myndigheter

Försvarmakten ska vid fullgörandet av de uppgifter som avses i 6 och 7 §§ LuF samarbeta med försäkringskassan, arbetsförmedlingen och andra berörda myndigheter. Försvarmaktens åtgärder bör också samordnas med en eventuell annan arbetsgivares åtgärder.

I förarbetena framhålls att vid sidan av Försvarmakten finns myndigheter och andra som har ansvar för rehabiliteringen av en skadad. I de flesta fall är deras inbördes samarbete reglerat och beroende av vilken ställning den skadade har, till exempel som arbetstagare. Att någon skyldighet för de andra inblandade att samarbeta med Försvarmakten inte följer av regleringen hindrar inte – enligt förarbetena – att Försvarmakten åläggs att samarbeta med andra myndigheter. I förarbetena framhålls att även dessa andra myndigheter har ansvar för rehabilitering och att Försvarmaktens insatser kan främja rehabiliteringen varför inga hinder bör föreligga för samarbetet. Särskilt när det gäller utredningen om den skadades behov av insatser och den planering som genomförts kan det finnas anledning till samarbete med Försäkringskassan. I förarbetena framhålls vidare att Försvarmakten bör samarbeta med andra myndigheter vid genomförandet av rehabiliteringen så att samtliga resurser som finns tillgängliga i samhället kommer till användning på ett för den skadade adekvat sätt.

11.6.7 Försvarmaktens rehabiliteringsansvar är subsidiärt

I 10 § LuF föreskrivs uttryckligen att Försvarmaktens rehabiliteringsansvar enligt 6 och 7 §§ inte innebär någon inskränkning i det ansvar som den skadades eventuella arbetsgivare har enligt

22 kap. lagen om allmän försäkring (AFL) samt 2 kap. och 3 kap. 2 a § arbetsmiljölagen (AML).

I förarbetena framhålls särskilt att i de fall den skadade har en annan arbetsgivare än Försvarsmakten, som därmed också har ansvar för rehabilitering, ska Försvarsmaktens arbetsuppgifter som huvudregel samordnas med arbetsgivarens. I de fall arbetsgivaren bidrar till att den skadade får en tillfredsställande rehabilitering kan Försvarsmaktens åtgärder begränsas till en kontroll att så sker. I andra fall, till exempel då det är fråga om en arbetsgivare med en verksamhet av liten omfattning, föreligger kanske inte förutsättningar för en tillfredsställande rehabilitering. Försvarsmakten bör då i dessa fall ta ett större ansvar.

I förarbetena berörs särskilt frågan om rehabilitering vid psykiska besvär och under vilka förutsättningar myndigheten ska bistå en tidigare anställd. Enligt förarbetena är det endast i de fall då de psykiska besvären tydligt har sin orsak i händelser efter det att anställningen upphört eller i andra faktorer som uppenbart saknar samband med tjänstgöringen som Försvarsmakten inte bör ha något ansvar för att bistå med stöd till rehabiliteringen.

11.6.8 Försvarsmaktens ekonomiska stöd till anhöriga

I 11 § LuF anges att om en anhörigs medverkan är av särskild betydelse för den skadades rehabilitering ska Försvarsmakten – efter ansökan – ge den anhörige skälig ersättning för kostnader som en sådan insats orsakar. Stöd till anhöriga behandlas närmare i kap 13.

11.6.9 Försvarsmaktens organisation för rehabilitering m.m.

I 19 § i förordningen (1999:569) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten föreskrivs att Försvarsmakten ska ha en på lämpligt sätt organiserad verksamhet för att fullgöra sitt rehabiliteringsansvar som följer av lag. Vidare föreskrivs att en kontaktperson ska utses inom rehabiliteringsorganisationen för den som skadats under sin anställning i utlandsstyrkan. Kontaktpersonen ska stödja och vägleda den skadade.

I förarbetena till LuF framhålls att – på samma sätt som för arbetsgivarnas allmänna rehabiliteringsansvar – det bör särskilt

föreskrivas att Försvarsmakten ska ha en på lämpligt sätt organiserad rehabiliteringsorganisation för att det särskilda rehabiliteringsansvaret ska kunna genomföras.

Försvarsmaktens interna rehabiliteringsorganisation för frågor som rör fysiska och psykiska besvär och skador som förekommer i anslutning till utlandsstyrkan utgörs av läkare och psykologer samt ett antal handläggare.

11.6.10 Försvarsmaktens uppföljnings- och rehabiliteringsverksamhet

Försvarsmaktens arbete med uppföljning av personal som tjänstgjort i en internationell insats och identifieringen av ett eventuellt rehabiliteringsbehov genomförs i olika steg och anpassas efter individens särskilda behov. Arbetet påbörjas redan innan den enskilde påbörjar hemfärden efter tjänstgöringen i insatsområdet varvid utsänd personal från personalenheten genomför en särskild informationsinhämtning där man bildar sig en uppfattning om karaktären på insatsen och vilka behov av fortsatt stöd som kan komma att finnas. Den första uppföljningen som genomförs efter hemkomsten är ett hemkomstsamtal som erbjuds alla och i vissa fall är obligatorisk. Hemkomstsamtalet genomförs med stöd av specialutbildad personal, t.ex. legitimerade psykologer.

Den tidigare personalen ges ytterligare ett kontakttillfälle i samband med återträffen, då all personal i hela förbandet träffas med syfte att vidmakthålla kamratskap, prata om den gemensamma upplevelsen efter att ha varit hemma en tid m.m.. Under återträffen deltar all personal i handledarledda gruppsamtal. Återträffen ger också möjlighet till kontakt för den som har behov av stöd efter hemkomst.

För att ge personal med behov av stöd ytterligare en möjlighet till kontakt med Försvarsmakten skickas ett informationsbrev ut ungefär ett till två år efter avslutad insats. En förutsättning för att Försvarsmakten ska kunna erbjuda hjälp är dock att den enskilde anmäler sitt behov.

Företrädare för försvarsmaktens rehabiliteringsverksamhet uppger till utredningen att man bedömer att det i relativt stor utsträckning förekommer att hemvändande personal från internationella insatser har psykiska besvär. Man gör dock bedömningen att det är svårt att avgöra om besvären förelåg redan innan tjänstgöringen påbörjades

eller om de uppkommit till följd av tjänstgöringen. Flertalet enklare fall som kommer till myndighetens kännedom handläggs inom ramen för den egna rehabiliteringsverksamheten, I de fall det rör sig om mindre besvär erbjuds ett program med psykologsamtal. I mer allvarigare fall erbjuds den enskilde råd och hänvisning till externa specialister och rehabiliteringsaktörer. Enligt de uppgifter till utredningen som företrädare för rehabiliteringsverksamheten lämnat har myndighetens egen rehabiliteringsverksamhet med att erbjuda arbetsträning inom myndigheten och utbildning i fall som rör fysiska och psykiska besvär och skador varit begränsad och har sedan det subsidiära rehabiliteringsansvaret infördes förekommit i ett mycket begränsat antal fall. Mot bakgrund av avsaknaden av statistik går det inte heller att göra någon mer övergripande skattning av antalet fall.

11.6.11 Utvecklingen av rehabiliteringsfall m.m.

En samlad bild av omfattningen av tidigare rehabiliteringsbehov med anledning av tjänstgöring i utlandsstyrkan kan – som ovan framgår – inte tecknas då någon säker statistik i detta avseende inte finns tillgänglig hos Försvarsmakten eller någon annan myndighet. Det går därför inte heller att se någon utvecklingstendens i detta avseende.

Företrädare för Försvarsmaktens rehabiliteringsverksamhet uppger till utredningen att man bedömer att flertalet ärenden rör olika former av lättare fysiska besvär och skador som inte kräver någon längre behandling. I dessa fall består myndighetens rehabiliteringsåtgärder oftast av att klarlägga vårdbehovet och att hänvisa den enskilde till relevant vårdinrättning eller stödja den enskildes rehabilitering med ett ekonomiskt bidrag, t.ex. till sjukgymnastik. De fåtal mer allvarigare fall som förekommer, ca x ärenden, lämnas vanligen över till den allmänna hälso- och sjukvården varför myndighetens åtgärder i dessa fall normalt begränsas till samordnings- och uppföljningsåtgärder samt kontakter och stödåtgärder mot anhöriga.

Ett antal nya ärenden per år rör psykiska besvär och skador. Flertalet av dessa fall hänvisas till psykosociala stödåtgärder, t.ex. samtalsterapi. Ett fåtal fall kräver mer omfattande vårdinsatser, t.ex. behandling inom psykiatri.

Företrädare för veteranorganisationen och enskilda veteraner har till utredningen påtalat att tidigare anställda i utlandsstyrkan som anser sig ha någon form av besvär eller skada, ofta psykiska besvär eller skador, upplever att de har svårt att få sina besvär behandlade. Många upplever att varken Försvarsmakten eller någon annan rehabiliteringsinstans tar ansvar för behandlingen.

Företrädare för Försvarsmaktens rehabiliteringsverksamhet uppger till utredningen att det inte kan uteslutas att det förekommer att anställda och tidigare anställda inte anmäler att de har besvär eller skador till följd av tjänstgöringen, särskilt psykiska besvär och skador, då det kan negativt påverka karriärutveckling och möjligheten till ny internationell tjänstgöring.

Även företrädare för veteranorganisationen uppger till utredningen att många veteraner drar sig för att anmäla till Försvarsmaktens företrädare eller den allmänna sjukvården att han eller hon har psykiska besvär då det kan medföra framtida problem, t.ex. att komma ifråga för ny tjänstgöring i en internationell militär insats eller på annat sätt negativt påverka karriär eller livssituationen i övrigt. Det förekommer att veteraner som har psykiska besvär istället vänder sig till andra veteraner eller till företrädare för veteranorganisationen med sina besvär.

Försäkringskassan har uppgett att myndigheten inte för någon statistik som visar sambandet mellan arbetsgivare och olika arbets-skador eller sjukdomar och att det därför inte går att sammanställa någon statistik i detta avseende.

11.6.12 Redovisade ärenden avseende "rehabilitering" 2006

Det underlag avseende förekomsten av rehabiliteringsärenden som redovisas i Försvarsmaktens årsredovisning för 2006 medger inte några säkra slutsatser. Underlaget ger dock viss ledning för en uppskattning av omfattningen av ärenden som klassificerats som rehabiliteringsärenden under 2006.

Enligt årsredovisningen avslutades följande rehabiliteringsärenden:

- 100 ärenden avseende fysiska skador
- ca 50 ärenden avseende aktiva rehabiliteringsåtgärder
- 7 ärenden avseende medicinsk invaliditet

- 60 ärenden avseende psykiska besvär
- 54 ärenden avseende stressrelaterade problem och depression
- 6 ärenden avseende PTSD (varav 5 äldre än 5 år)
- ca 80 ärenden om ekonomisk ersättning

Försvarsmakten anger i sin årsredovisning för 2007 att myndighetens egen bedömning är att uppföljningen av personal *under* tjänstgöring i utlandsstyrkan förbättrades vad avser precision och kvalitet under den redovisade perioden. Detta medförde att antalet personer som krävde psykosocialt stöd och yrkesrelaterad rehabilitering ökade under perioden.

Försvarsmakten anger vidare att uppföljning *efter* genomförd insats utvecklades och kvalitén förbättrades. Det föreligger dock mindre kvalitetsbrister intill dess att resurser tillförs för att fullt ut lösa det vad som föreskrivs i lag och förordning vad avser krav på uppföljning och ansvar för rehabilitering. Förbättringar kan göras främst bland annat inom rehabilitering vid somatiska/fysiska skador.

I årsredovisningen framhölls vidare att behovet av en översyn av personalramen och arbetsformer vid personalenheten (OPE/J1/PersE US) kvarstår med anledning av utökningen av personalramen för utlandsstyrkan.

11.7 Överväganden

11.7.1 Arbetsskadeförsäkringen m.m.

Utredningen har i detta kapitel inledningsvis belyst arbetsskadeförsäkringen och några av de olika ekonomiska förmåner som kan utgå med anledning av att en anställd skadas i anslutning till tjänstgöringen i en internationell militär insats. Utredningen har inte funnit skäl att föreslå någon ändring av nuvarande regelsystem i de delar det berör personalen i internationella militära insatser.

11.7.2 Frågan om det framtida rehabiliteringsansvaret

Försvarmaktens subsidiära rehabiliteringsansvar för personal som tjänstgjort i utlandsstyrkan infördes genom de särskilda rehabiliteringsbestämmelserna i lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarmakten (LuF). Bestämmelserna om myndighetens subsidiära rehabiliteringsansvar utformades bland annat mot bakgrund av det då gällande generella socialförsäkringsrättsliga systemet avseende rehabilitering. Bakgrunden till särregleringen var att den som tjänstgör i fredsfrämjande internationella militära insatser utsätter sig för större risker att skadas och att denna personalkategori skulle erhålla ett förstärkt skydd och att Försvarmakten bedömdes vara den myndighet som har de bästa förutsättningarna för denna uppgift.

Försvarmaktens internationella verksamhet har ökat i omfattning och karaktären på insatserna har förändrats sedan 1990-talet. Risken att skadas har ökat i takt med att karaktären på insatserna förändras. Bland annat har i såväl nationella som internationella studier och undersökningar i ökad utsträckning uppmärksamats förekomsten av psykiska besvär och skador hos personal som tjänstgör eller har tjänstgjort i internationella militära insatser. Särskilt har uppmärksamats problemet med att tidigt upptäcka och diagnostisera besvären eller skadan.

Utredningen har inledningsvis försökt att skaffa sig en bild över inriktningen och omfattningen av Försvarmaktens subsidiära rehabiliteringsverksamhet. Utredningen har i detta syfte tagit del av Försvarmaktens statistik över anmälda arbetsskador i utlandsstyrkan. I sammanställning förekommer dock i praktiken inga ärenden som rör psykiska besvär och skador med anledning av tjänstöringen i en internationell militär insats.

Försvarmakten saknar i dag en tillgänglig och sammanhållen statistik över rehabiliteringsärenden som är en följd av anmälda arbetsskador eller över rehabiliteringsåtgärder som inletts av annan anledning. Försvarmakten har i detta sammanhang upplyst att myndigheten inte ansett sig ha resurser för att sammanställa någon statistik under utredningstiden, men att ett system för uppföljning av bland annat framtida sådana ärenden är under införande vid myndigheten.

Utredningen kan konstatera att avsaknaden av en tillförlitlig och sammanhållen statistik över ärenden som rör rehabilitering enligt LuF försvårar utredningens arbete i denna del. Det går t.ex. inte få

någon heltäckande bild av inriktningen och omfattningen av rehabiliteringsverksamheten eller hur den utvecklats över tiden. Vidare saknas möjligheter att se vilka olika rehabiliteringsåtgärder som myndigheten tillhandahållit i rehabiliteringsverksamheten. Bristen på tillförlitligt underlag försvårar också möjligheten att bedöma i vilken utsträckning som myndighetens subsidiära rehabiliteringsansvar fått avsedd effekt. Bristen på statistik i angivna avseenden föranleder utredningens att ta upp frågan om behovet av och skyldigheten att föra statistik över vissa uppgifter som rör veteranfrågor. Utredningens överväganden och förslag i denna del redovisas i kapitel 6.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det underlag som utredningen har tillgång till i dessa delar är begränsat och i allt väsentligt grundas på uppgifter eller bedömningar som lämnats av företrädare för Försvarsmaktens rehabiliteringsverksamhet och av företrädare för veteranorganisationen.

Avsaknaden av anmälda arbetsskador i form av psykiska besvär och skador till följd av tjänstgöringen i internationella militära insatser i förening med uppgifterna från företrädarna för Försvarsmakten och veteranorganisationen tyder på att ett okänt antal veteraner kan ha drabbats av psykiska besvär och skador som antingen behandlats inom den allmänna hälso- och sjukvården eller någon annan vårdinrättning. Det kan dock inte uteslutas att det kan finnas tidigare anställda som av olika anledningar inte söker hjälp och vård för sina besvär eller skador.

Studier och undersökningar som utredningen tagit del av visar att medicinskt obehandlade psykiska besvär och skador som det nu är fråga om riskerar att förvärras om de inte behandlas, med risk för en förvärrad problembild som följd, inte bara för den drabbade utan många gånger även för den skadades familj. Obehandlade besvär kan i förlängningen även medföra ökade kostnader för sjukvården och samhället i stort. Utredningen menar att denna situation är otillfredsställande och att åtgärder måste vidtas för att om möjligt lösa detta problem.

Enligt utredningen är en sådan åtgärd att det inom Försvarsmakten inrättas en organisatorisk enhet med särskild kompetens för veteranfrågor dit en veteran – på motsvarande sätt som sker bland annat i Norge – kan vända sig för stöd och vägledning, bland annat i hälsofrågor. Utredningens närmare överväganden och förslag om inrättandet av en veteranadministrativ enhet inom Försvarsmakten redovisas i kapitel 18.

Utredningen kan konstatera att Försvarsmaktens subsidiära rehabiliteringsverksamhet i allt väsentligt innebär att myndigheten initierar och samordnar rehabiliteringsinsatser så att den enskilde så fort som möjligt får den rehabilitering som krävs för att i möjligaste åtgång till en normal livssituation. Arbetslivsinriktade eller sociala rehabiliteringsåtgärder förekommer mycket sporadisk och i begränsad omfattning inom myndighetens subsidiära ansvarsområde.

11.7.3 Bör det subsidiära rehabiliteringsansvaret kvarstå?

Det generella regelsystemet för rehabilitering i 22 kap. lagen om allmän försäkring (AFL) utgör utgångspunkten för hur ett förstärkt skydd för personalen i internationella militära insatser kan utformas. Genom lagändring, som trädde i kraft den 1 juli 2008, har bestämmelserna för sjukpenning och rehabilitering i lagen om allmän försäkring reviderats, bland annat har snävare tidsgränser införts för hur länge ekonomisk ersättning kan utgå och rehabilitering pågå. Förändringarna innebär inte – enligt utredningens mening – någon grundläggande förändring av den enskildes rättigheter att erhålla sjukpenning eller rehabilitering vid sjukdom och skada. Utredningen kan inte heller se att bestämmelserna innebär några begränsningar i det förstärkta skydd för veteransoldaterna som statsmakterna eftersträvar. Det är därför – enligt utredningens mening – inte påkallat att införa någon särreglering för denna kategori med anledning av de ändrade bestämmelserna.

Vad utredningen erfarit under utredningens gång väcker emellertid frågan om nuvarande ordning med Försvarsmaktens subsidiära rehabiliteringsansvar är den mest ändamålsenliga och effektiva ordningen för att uppnå det förstärkta skydd för veteransoldaterna som statsmakterna eftersträvar.

Det generella rehabiliteringssystemet har varit föremål för utvärdering vid olika tillfällen under den senast tioårsperioden. Olika offentliga utredningar har bland annat funnit att rehabiliteringssystemet inte medfört den eftersträlvade effekten. T.ex. har olika utredningar funnit att rehabiliteringsaktörernas ansvarsområden och roller varit otydliga, vilket medfört att många inte fått den rehabilitering som det funnits behov av. I budgetpropositionen för 2008 har regeringen också påpekat problemet med otydliga ansvarsområden, vilket i vissa fall lett till att åtgärder uteblivit eller

satts in för sent. Regeringen framhåller samtidigt vikten av att olika rehabiliteringsaktörer i framtiden har tydliga ansvarsområden och påpekar att hälso- och sjukvården, där företagshälsovården utgör en viktig del, ska svara för de medicinska insatserna, socialtjänsten för de sociala insatserna, medan arbetsgivaren svarar för de arbetsplatsinriktade och arbetsförmedlingen för de arbetsmarknadsinriktade insatserna.

Syftet med reformeringen av det generella rehabiliterings-systemet är åstadkomma en ökad effektivitet i systemet och renodla och tydliggöra ansvarsområden och uppgifter för de olika rehabiliteringsaktörerna. Samma synsätt bör – enligt utredningen – även prägla översynen av lagen om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten och Försvarsmaktens eventuella framtida rehabiliteringsansvar.

Enligt utredningens mening är redan uttryckssättet subsidiärt rehabiliteringsansvar i sig otydligt och kan leda till felaktiga förväntningar på myndighetens ansvar för olika rehabiliteringsåtgärder. Det kan även medföra risk för en otydlig ansvarsfördelning mellan olika rehabiliteringsaktörer. Försvarsmakten och veteranorganisationen har också – som framgått tidigare – påpekat att veteransoldater har drabbats av rehabiliteringsaktörernas oklara roller och ansvarsområden. Som framgår ovan så har myndighetens subsidiära rehabiliteringsåtgärder också endast i ett mycket begränsat antal fall rört arbetslivsinriktad rehabilitering i form av arbets träning eller utbildningsåtgärder samt åtgärder för social rehabilitering. Som framgår ovan går det dock inte på grund av bristande statistikunderlag att klarlägga den direkta orsaken till den låga frekvensen av rehabiliteringsåtgärder. Den låga frekvensen kan bero på att det inte förelegat något mer omfattande rehabiliteringsbehov eller också på att behov funnits men av olika anledningar inte blivit tillgodosett av Försvarsmakten och övriga rehabiliteringsaktörer.

Det kan – enligt utredningens mening – inte accepteras att det uppstår en risk för att en veteransoldat som skadats i tjänsten lämnas utan det stöd och den hjälp som denne blivit utlovad innan tjänstgöringen i den internationella militära insatsen påbörjades. Ett bristande uppföljningsansvar och uteblivna rehabiliteringsåtgärder innebär att staten inte lever upp till sitt eget uttalade ansvar att omhänderta personalen i internationella militära insatser. Brister i dessa avseenden påverkar även synen på Försvarsmakten som arbetsgivare och attraktionskraften i det fredsfrämjande

arbetet samt försvårar rekryteringen av personal till framtida internationella militära insatser.

Staten och Försvarsmakten har därför ett grundläggande ansvar för att uppföljnings- och rehabiliteringsansvaret fullgörs av ansvariga rehabiliteringsaktörer, t.ex. försäkringskassan, hälso- och sjukvården, arbetsförmedlingen och eventuell arbetsgivare.

För att undanröja otydligheter kring Försvarsmaktens roll och ansvar i detta sammanhang bör – enligt utredningens mening – myndighetens ansvarsområde och uppgifter förtydligas och ges en klar avgränsning mot övriga rehabiliteringsaktörer. En sådan ordning ligger också i linje med regeringens uttalade ambition att effektivisera det allmänna systemet för rehabilitering, bland annat genom att ge rehabiliteringsaktörerna tydliga roller och ansvarsområden. Utredningen anser därför att Försvarsmakten inte längre ska ha ett subsidiärt rehabiliteringsansvar i den mening som nu framgår av LuF. Försvarsmaktens skyldighet att i vissa fall stödja den som skadats eller drabbats av sjukdom till följd av tjänstgöringen i en internationell militär insats med olika åtgärder bör dock kvarstå (nedan).

11.7.4 Särskilt uppföljningsansvar

Försvarsmaktens uppföljningsansvar för personal som tjänstgjort i en internationell militär insats bör utvecklas och tydliggöras. Detta innebär att myndigheten bör få en mer aktiv och tydligare roll i uppföljningen av personalen över tiden.

Det förstärkta uppföljningsansvar av personalen i internationella insatser som utredningen föreslår syftar till att stärka myndighetens arbete med att följa upp och utreda om någon som tjänstgjort i en internationell insats drabbats av skada eller sjukdom till följd av tjänstgöringen. Försvarsmaktens uppföljning och eventuella utredning bör ha den form och den omfattning som motiveras av förhållandena under tjänstgöringen i den internationella militära insatsen. Det innebär att formen och omfattningen av de åtgärder som myndigheten ska vidta påverkas av t.ex. om insatsen är en högrisk- eller en lågriskinsats, arbets- och miljöförhållandena i insatsområdet, om personalen har varit utsatt för våldsangrepp eller andra allvarliga händelser, m.m. Om inledande uppföljningsåtgärder ger skäl för ytterligare utredningsinsatser ska myndigheten i samråd med den enskilde och andra myndigheter, t.ex. hälso- och

sjukvården, försöka klarlägga om den enskilde har drabbats av någon sjukdom eller skada.

11.7.5 Personlig kontakt

Utredningen har erfarit att Försvarsmaktens nuvarande ordning med uppföljningsmöte och brevkontakt kan lämna utrymme för att en veteran i behov av stöd och vägledning inte träder fram eller på annat sätt inte nås för uppföljning av hälsotillståndet. Utredningen vill i detta sammanhang peka på uppföljningssystemet i Danmark där den danska försvarsmaktens företrädare aktivt söker en personlig kontakt med veteranen och på så sätt etablerar en förtroendefull relation med denne. Det är utredningens uppfattning att en personlig och förtroendefull relation mellan Försvarsmaktens företrädare och veteranen underlättar för den senare att anförtro sig till företrädaren som därigenom ges möjlighet att följa upp hälsotillståndet och lättare kan erbjuda stödinsatser.

Det särskilda uppföljningsansvaret bör därför innefatta en *personlig kontakt* med den anställde, om detta inte kan anses uppenbart obehövt eller är omöjligt att genomföra. Med personlig kontakt avses att en kontaktperson inom myndigheten erbjuder sig att arrangera ett möte mellan t.ex. kontaktpersonen och den enskilde eller erbjuder någon annan form av personlig kontakt, t.ex. i form av telefonsamtal. Det är viktigt att den enskildes önskemål i frågan om personlig kontakt respekteras och att myndigheten försöker tillmötesgå den enskildes önskemål i detta avseende.

Det är endast om det framstår som uppenbart obehövt med en personlig kontakt som detta bör underlåtas, t.ex. om den enskilde är anställd i Försvarsmakten och har sådana arbetsförhållanden att syftet med en personlig kontakt kan tillgodoses på annat sätt. Det kan även vara ogenomförbart med en personlig kontakt, t.ex. det går inte att få kontakt med den tidigare anställde eller denne har uttryckligen avböjt vidare kontakt med Försvarsmakten.

Försvarsmaktens särskilda uppföljningsansvar med aktiva åtgärder bör – på sätt som nu sker – begränsas till en femårig uppföljningsperiod. Dock bör Försvarsmakten ha en skyldighet att när skäl föreligger, t.ex. när en veteran ger sig till känna och anmäler behov av stöd och vägledning, stå till förfogande inom ramen för

sitt uppföljningsansvar och erbjuda det stöd och den vägledning som framstår som skälig i det enskilda fallet även efter fem år.

I det förstärkta uppföljningsansvaret ligger även att Försvarmakten mer aktivt och i större omfattning ska erbjuda de stödåtgärder som LuF tillhandahåller. Uppgifterna i det förstärkta uppföljningsansvaret hör naturligen samman med annan övrig personalvårdande verksamhet som bedrivs inom personalenheten.

11.7.6 Stödåtgärder

Försvarmaktens nuvarande skyldighet att stödja en veteran som skadats i tjänsten med olika åtgärder bör kvarstå. Som utredningen anger ovan bör emellertid de stödåtgärder som myndigheten får lämna med stöd av LuF inte formuleras som ett subsidiärt rehabiliteringsansvar. Det innebär att om ett rehabiliteringsbehov uppstår ska myndigheten vid behov initiera och samordna arbetet och säkerställa att den skadade veteranen får det stöd och den rehabilitering som den ansvariga rehabiliteringsaktören ska tillhandahålla inom sitt ansvarsområde. De åtgärder som Försvarmakten ska tillhandahålla är i detta sammanhang mer att betrakta som kompletterande stödåtgärder som ska erbjudas en skadad veteran när behov uppstår. Åtgärderna ska på samma sätt som enligt nuvarande ordning samordnas med övriga åtgärder som rehabiliteringsansvariga aktörer erbjuder.

Försvarmakten ska stödja och bistå den som drabbas av skada under tjänstgöringen i eller under resa till eller från tjänstgöringen i insatsområdet. Den omständigheten att ordet "skadas" använts innebär inte att ansvaret enbart ska aktualiseras då skadan orsakats av t.ex. en olyckshändelse. Stöd bör även komma i fråga vid fall som enligt praxis skulle anses vara arbetssjukdom. Detta gäller exempelvis vissa sjukdomar som finns inom insatsområdet och som är svåra att skydda sig mot på grund av tjänstgöringsförhållandena. Dessutom bör även vissa skador som enligt nuvarande praxis inte betecknas som arbetsskador, t.ex. olika former av *psykiska* besvär, innefattas om orsaken till besvären kan hänföras till tjänstgöringen i en internationell militär insats. Ansvaret enligt denna bestämmelse omfattar således både fysiska som psykiska skador.

Försvarmakten ska inledningsvis *utreda* – i samråd med den skadade och andra berörda myndigheter – behovet av stödåtgärder och om behov föreligger erbjuda åtgärder för att den skadade ska

kunna återgå till tidigare livssituation, återfå full arbetsförmåga eller ges möjligheter att i framtiden försörja sig genom förvärvsarbete. Försvarsmaktens ansvar innebär inledningsvis ett utredningsansvar för att klarlägga om den skadade har behov av olika stöd- och rehabiliteringsinsatser. Detta innebär att Försvarsmakten ska – när det föreligger tillräckliga skäl anta att en anställd eller tidigare anställd drabbats av en skada till följd av tjänstgöringen – utreda behovet av åtgärder och i samråd med den skadade och andra ansvariga myndigheter föreslå åtgärder för att den enskilde ska kunna återgå till tidigare livssituation eller, om en sådan återgång inte är möjligt, föreslå åtgärder som kan bidra till att den drabbade erhåller en så god livskvalitet som är möjligt.

Om det genom den inledande utredningen uppkommer fråga om rehabiliteringsåtgärder enligt 22 kap. AFL ska Försvarsmakten uppmärksamma Försäkringskassan på behovet av eventuella rehabiliteringsinsatser. Försäkringskassan har sedan det övergripande ansvaret för att utreda behovet av rehabiliteringsinsatser och ska tillse att eventuella rehabiliteringsåtgärder, t.ex. i form av arbets träning eller utbildning, kommer till stånd inom skälig tid. Försvarsmaktens ska vid behov stödja Försäkringskassan och övriga rehabiliteringsaktörer i rehabiliteringsarbetet. Försvarsmaktens ska samarbeta med Försäkringskassan, övriga myndigheter, t.ex. hälso- och sjukvården samt eventuell annan arbetsgivare i syfte att säkerställa att den enskilde erhåller rehabilitering inom skälig tid.

Om den skadade är anställd i Försvarsmakten har myndigheten ett fortsatt arbetsgivaransvar för rehabiliteringen enligt 22 kap. AFL.

Om den skadade har en annan arbetsgivare ska enligt 22 kap. AFL denne ansvara för att rehabiliteringsåtgärder genomförs för att den skadade ska kunna återgå i arbete hos arbetsgivaren. Försäkringskassan och den andre arbetsgivaren har i dessa fall i första hand ansvaret för att den skadade får en adekvat rehabilitering. Om den andra arbetsgivaren inte har resurser eller på annat sätt inte förmår fullgöra sin rehabiliteringsskyldighet ska Försvarsmakten i sådana fall erbjuda stödåtgärder i form av arbetsträning om detta framstår som den lämpligaste åtgärden. Arbetsträning innebär normalt att den skadade övar upp sin förmåga att klara ett arbete som han eller hon redan före skadan hade kompetens för. Försvarsmakten kan tillhandhålla arbetsträning inom myndigheten eller, om detta är lämpligare, förmedla kontakt med andra myndigheter eller andra där träningen kan genomföras.

Det skadade kan även vara i behov av fortbildning eller kompletterande utbildning som syftar till att höja kompetensen till en sådan nivå att denne – trots eventuellt kvarstående funktionshinder – ska kunna återgå till arbetslivet. I vissa fall kan det dock krävas att den skadade får en utbildning inom ett annat yrkesområde för att vara attraktiv på arbetsmarknaden. I samarbete med Försäkringskassan och andra rehabiliteringsaktörer ska Försvarsmakten i dessa fall aktivt stödja den skadade och medverka till att denne får de utbildningsinsatser som behövs för återgång till förvärvslivet.

Enligt nuvarande ordning begränsas Försvarsmaktens möjligheter att erbjuda rehabiliteringsåtgärder i form av arbetsträning och utbildning till fem år efter att åtgärderna inletts. Utredningen erfar att ytterst få ärenden kräver aktiva åtgärder som sträcker sig längre än fem år och att det fåtal ärenden som funnits har normalt avslutats efter en betydligt kortare period. Det saknas därför skäl att ha en borte tidsgräns för åtgärder i form av arbetsträning och utbildning, dels för att det torde sakna praktisk betydelse och dels för att en sådan begränsning rimmar illa med det förstärkta skydd som eftersträvas för den personal som tjänstgjort i internationella insatser.

12 Stöd till anhöriga m.m.

Utredningens förslag:

- Försvarsmakten bör upprätta en sammanhållen familjepolicy till stöd för anhöriga till soldater.
- Försvarsmakten bör utveckla informationen till anhöriga, t.ex. med en elektronisk hemsida för anhöriga.
- Anställda med barn bör ges möjligheter att informera om fredsfrämjande arbete i skolan.
- Försvarsmakten bör utveckla möjligheterna till kommunikation med anhöriga från insatsområdet, t.ex. med web-kamrater.
- Försvarsmakten bör etablera ett system med kontaktpersoner för anhöriga. Dessa ska kunna ge anhöriga råd och vägledning i olika frågor med anknytning till den närstående soldatens utlandstjänstgöring.
- Försvarsmakten bör kunna ge en anhörig stöd även i andra fall än när en närstående avlidit eller blivit allvarligt skadad, t.ex. psykosocialt stöd.

12.1 Inledning

I direktiven anges att utredaren ska genomföra sitt uppdrag med utgångspunkt i en helhetssyn på svensk veteranpolitik. I varje skede av kedjan ska även situationen för de anhöriga, inklusive barn till personal som deltar i internationella insatser, belysas.

Beskrivningen av anhörigstödet i delbetänkandet består främst av en översikt av de ersättningar och det stöd som anhöriga kan ha rätt till enligt 11 § av lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom

Försvarsmakten (LuF). Det kan vara fråga om ekonomisk ersättning för merkostnader i samband med anhörigs olycks- eller sjukdomsfall och möjligheten att erhålla visst psykosocialt stöd.

I delbetänkandet angavs att en viktig uppgift i det fortsatta utredningsarbetet var att få ökad insikt i om hur de som är närmast anhöriga upplever tiden före, under och efter den närståendes medverkan i en internationell militär insats.

Utredningen har i detta syfte tagit del av forskningsrapporter som berör frågan om anhörigas roll och situation i dessa sammanhang och en enkätundersökning som genomförts under 2008 på uppdrag av Officersförbundet.

I delbetänkandet har utredningen översiktligt beskrivit olika ersättningsformer för anhöriga till omkomna i utlandsstyrkan. Därför behandlas inte dessa ersättningsformer ytterligare i detta kapitel.

12.2 Bakgrund

12.2.1 Allmänt

Begreppet anhörigstöd förekommer inom olika samhällsområden, och ges t.ex. till anhöriga som vårdar en sjuk närstående. Utredningen har dock inte kunnat finna någon enhetlig definition av begreppet anhörigstöd och vilka som avses ingå.¹

12.2.2 Försvarsmaktens ekonomiska stöd till anhöriga enligt lagen om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten m.m.

I 11 § LuF anges att en anhörig till en anställd kan få ersättning för vissa kostnader som uppkommer till följd av att den anhörige ska ta emot den som förolyckats och för att möta eller besöka den som skadats svårt. Ersättning kan betalas ut för resekostnader samt kostnader för uppehälle och tidsspillan efter samma grunder som gäller i fråga om ersättning av allmänna medel till vittnen. Ingen begränsning har angetts för antalet resor. Ett riktmärke kan – enligt förarbetena – vara en resa per månad.²

¹ Se t.ex. Ds 2008.18, Stöd till anhöriga som vårdar och stödjer närstående.

² Prop. 1998/99:68, s. 30.

Försvarmakten ska även ge ekonomiskt bidrag till krisstöd eller annat psykosocialt stöd till ovannämnda anhöriga, dvs. i fall då den anställda dödats eller skadats svårt. Stödet föregås av en skälighetsprövning i det enskilda fallet. Alla omständigheter av betydelse bör vägas in såsom t.ex. den anhöriges relation till den skadade, behovet av stöd, skadans art och möjligheten att erhålla professionell hjälp från annat håll.

Om en anhörigs medverkan är av särskild betydelse för den skadades rehabilitering ska Försvarmakten ge den anhörige skälig ersättning för kostnader som en sådan insats orsakar. I förarbetena framhålls att i vissa särskilda fall kan det finnas ett behov av att någon anhörig till den skadade medverkar vid rehabiliteringen. I vilka fall en anhörig bör medverka i rehabiliteringen bör bestämmas utifrån den skadades behov och det bör stå klart att detta främjar rehabiliteringen. Som exempel på kostnader som kan ersättas kan nämnas ökade boendekostnader, kostnader för resor och kostnader för barntillsyn. Ersättning för förlorad arbetsinkomst eller ersättning för utfört arbete räknas inte hit. Med anhörig avses person som har en mycket nära social relation till den skadade eller avlidne.

12.2.3 Övrigt stöd till anhöriga

Försvarmakten ger även stöd till anhöriga utöver vad följer av LuF och enligt förordningen (1999:569) om utlandsstyrkan inom Försvarmakten. Detta stöd kan beskrivas enligt följande:

- Stöd i form av särskild information till anhöriga.
- Stöd i form av möten med anhöriga.
- Stöd till anhöriga i andra fall.
- Stöd via Soldathemsförbundets anhörigverksamhet.
- Ekonomiskt stöd i form av barntillägg.

Information till anhöriga

Försvarmakten ger i dag ingen riktad skriftlig information till den anhörige till den som ska påbörja tjänstgöring i utlandsstyrkan. Det förutsätts att den information som lämnas till personalen i förbandet och som kan påverka den anhöriges situation lämnas vidare till denne.

Försvarsmakten skickar dock ut skriftlig information om vilket stöd som finns att få och hur man kan komma i kontakt med myndigheten eller den anhörige i insatsområdet. Aktuell informationen om detta lämnas i ett informationsbrev till den anhörige kort innan förbandet reser iväg till insatsområdet.

Anhörigträffar

Försvarsmakten inbjuder vid tre–fyra tillfällen anhöriga till så kallade anhörigträffar för att informera och ge den anhörige möjlighet att se verksamheten och ställa frågor till representanter från insatsförbandet.

Det *första* tillfället är en så kallad ”besöksdag” och genomförs i anslutning till att förbandet har slutfört sin utbildning och avresedagen närmar sig. Besöksdagen äger normalt rum på det regemente eller flottilj där förbandet utbildas. Syftet med besöksdagen är att de anhöriga ska få en möjlighet att få en bild av förbandet och verksamheten som helhet samtidigt som förbandet ges en möjlighet att visa upp personal, utrustning och förmågor. De anhöriga får även möjlighet att träffa befäl och övrig personal i förbandet.

Det *andra* tillfället som anhöriga bjuds in till är en ”anhörigträff” som genomförs någon månad efter att förbandet har åkt iväg till insatsområdet. Den genomförs av representanter från förbandet som åker hem till Sverige och besöker tre till fyra geografiskt spridda platser i landet. Vid detta tillfälle lämnas information och utvecklingen i insatsområdet och om förbandets vardag. Man försöker visa miljöbilder som ger en bild av verksamheten i insatsområdet. Vid detta tillfälle finns normalt även en representant från Soldathemsförbundet med för att informera om vilket stöd som förbundet kan erbjuda.

Den *tredje* tillfället är ytterligare en ”anhörigträff” genomförs ca en månad innan förbandet ska åka hem. Vid detta tillfälle lämnas information i olika frågor, bland annat muntlig och skriftlig information om hur det är att återvända till det mer normala livet efter en insats och de problembilder som kan uppstå, såväl för den som deltagit i insatsen som den anhörige.³ Även vid denna samling finns vanligen representanter för Soldathemsförbundet närvarande som lämnar information och erbjudande om stöd till anhöriga.

³ Informationsbroschyren ”Att komma hem” lämnas till den anhörige.

Det *fjärde* tillfället är då den anhörige bjuds in att närvara vid medaljeringen av personalen i samband med förbandets hemkomst. Det anses viktigt för såväl soldaterna som de anhöriga att de sistnämnda bereds möjlighet att delta i detta.

Förutom ovanstående träffar finns möjlighet att genomföra ytterligare anhörigträffar, t.ex. för att informera om särskilda händelser som inträffat i insatsområdet eller om vissa händelser får stor massmedial uppmärksamhet.

12.2.4 Stöd till anhöriga vid allvarlig sjukdom eller skada m.m.

När en olycka eller ett svårare sjukdomsfall inträffar i utlandsstyrkan kontaktas den anhörige av personal från Försvarsmaktens enhet för prevention och rehabilitering (Prehab).⁴ Prehab håller den anhörige löpande informerad om hur den närståendes hälsotillstånd utvecklas och övrig information i anslutning till vården, t.ex. om den närstående kommer att repatrieras till Sverige för vidare vård. Prehab utgör den primära stödfunktionen för den anhörige i dessa fall. Om det uppstår behov av ytterligare stöd, förmedlas kontakt med andra enheter ur Försvarsmakten, t.ex. när ett närliggande förband kan bistå med hjälp eller personal. Vid allvarligare skadefall kan förekomma att representanter från Prehab tillsammans med den anhörige reser till insatsområdet eller den plats där den närstående befinner sig för att besöka denne.

Representanter från Prehab förbereder i samarbete med den anhörige och andra berörda, t.ex. hälso- och sjukvården, mottagningen i Sverige av den skadade eller den som förolyckats under tjänstgöringen i insatsområdet. Om den skadade behöver fortsatt sjukhusvård stödjer Prehab den anhörige och har möjlighet att ge ekonomisk ersättning för vissa utgifter för att möjliggöra besök på t.ex. sjukhuset (se ovan).

Prehab kan även erbjuda en anhörig stöd via speciellt utbildad personal. Stödet kan vara i form av samtal med läkare, psykolog, beteendevetare, m.m. Om behov uppstår medverkar enheten till att den anhörige får behandling hos t.ex. den allmänna hälso- och sjukvården eller annan vårdgivare.

⁴ Prehab ingår i personalavdelningen (J 1) i Försvarsmaktens insatsstab.

Stöd till anhöriga vid dödsfall i utlandsstyrkan

Om en närstående förolyckas under tjänstgöringen i insatsområdet underrättas den anhörige genom förbandschef⁵ i medverkan av polis samt präst och/eller personalkonsulent från Försvarsmakten. Försvarsmakten strävar efter att skyndsamt kunna meddela den anhörige i dessa fall för att undvika att den anhörige får informationen genom massmedia eller på annat sätt.

I samband med dödsfall erbjuder Prehab vidare stöd från medföljande präst eller personalkonsulent, som ombesörjer det akuta psykosociala stödet till den anhörige.

Prehab erbjuder sig vidare att vid dödsfall stödja den anhörige i samband med att begravningen. Den anhörige erbjuds även – när detta är möjligt – att besöka insatsområdet och platsen för händelsen.

Prehab stödjer även den anhörige med råd och vägledning i t.ex. försäkringsfrågor och andra frågor med anledning av skade- eller dödsfallet.

Stöd till anhöriga i andra fall

Företrädare för Prehab har till utredningen upplyst att utöver de fall som redovisas ovan förekommer även ett antal ärenden där anhöriga till soldater i insatsområdet fått psykosocialt stöd. Någon klar formell rättslig grund för att bevilja sådant stöd är det dock tveksamt om det finns enligt nuvarande lagstiftning. Företrädarna för Prehab efterlyser därför ett tydligare mandat i lagstiftningen för att vid behov kunna lämna detta stöd.

12.2.5 Soldathemsförbundets stöd till anhöriga

Soldathemsförbundet kompletterar det stöd som Försvarsmakten ger genom att erbjuda den anhörige stöd i olika frågor. Soldathemsförbundet erbjuder bland annat:

- rådgivning, samtalsstöd eller hjälp att kontakta andra samhällsinstanser,
- rekreationsprogram för den anhörige,
- relationskurs,

⁵ Från närliggande förband eller i förekommande fall hemmaförbandet.

- träffar på soldathemmet,
- med möjlighet att skapa nätverk.

Utredningen erfar att nyttjandet av det stöd Soldathemsförbundet erbjuder har varit begränsat men tilltar i takt med att möjligheten till stöd blir mer allmän känt. Vissa av aktiviteterna är helt subventionerade medan vissa andra innebär en mindre kostnad för den anhörige. Försvarsmakten har avtalat med Soldathemsförbundet att myndigheten ersätter förbundet för merkostnader som uppstår till följd av de olika aktiviteterna. Avtalet har vid utredningens slutskede (september 2008) ännu inte varit föremål för någon utvärdering.

12.2.6 Barntillägg

Enligt försvarsmaktsavtalet ska alla som har minst delad vårdnad om barn under 18 år erhålla ett tillägg till lönen på 4 000 kr. Tillägget är tänkt att användas för merkostnader som skapas på grund av att den ena av föräldrarna gör utlandstjänst, t.ex. kostnader för barnpassning, annan hjälp i hushållet m.m.

12.3 Stödet till den anhörige – en problembild

12.3.1 Allmänt

Möjligheten till kommunikation med den anhörige sannolikt en av de viktigaste aspekterna för att en soldat i utlandsstyrkan ska må bra och dessutom fungera i sin tjänstebefattning. Omvänt är det för de anhöriga hemmavid viktigt att kunna hålla kontakt med sin soldat utomlands. Självklart varierar kommunikationsbehovet mellan individer, familjer och övriga anhöriga. På samma sätt varierar behovet av annat eventuellt stöd som uppkommer i och med soldatens bortovaro. För en soldat, vanligen något yngre, som kanske inte har några direkta familjeförpliktelser orsakar bortovaron kanske inte mer än oro hos familjemedlemmar, eventuella flick- och pojkvänner eller andra närstående, vilket i och för sig kan vara ansträngande. För den, kanske något äldre, som har mer etablerade familjeförhållanden och kanske barn – eller har barn utan etablerade förhållanden (ensamstående) – kan situationen bli en annan. Någon annan soldat, med eller utan barn, kanske har

andra familjeaspekter som partner, syskon eller föräldrar med särskilda behov.

Utredningen har över tiden träffat befäl och soldater under besök vid insatsförbanden, utlandsstyrkans enheter under utbildning i Sverige, i Afghanistan, hos nordiska stridgruppen (NBG) och andra förband. Utredningen har vidare tagit del av forskarrapporter och andra undersökning samt samtalat med forskare vid Försvarshögskolan. Utredningen har även inhämtat underlag från olika länder; vid besök i Norge och Danmark samt skriftligen genom kontakter med svenska försvarsattachéer.

12.3.2 Forskning m.m.

Utredningen har tagit del av ett antal olika studier och undersökningar som berör anhöriga till soldater som tjänstgör i internationella militära insatser och deras situation. Utredningen har i detta sammanhang närmare analyserat två undersökningar som nyligen presenterats och som tar upp frågan om stödet till anhöriga

Den ena undersökningen, som genomfördes som en *kvalitativ* studie, syftade till att besvara tre frågeställningar:⁶

- hur upplever de svenska militära familjerna behovet av ett organiserat *familjestöd* under utlandstjänstgöring?
- hur varierar behovet av familjestöd med familjens sammansättning, erfarenhet av tidigare missioner, befintligt anhörigstöd, m.m.?
- vad kan Sverige lära av andra länder, här med fokus på kanadensiskt familjestöd och samtida europeisk forskning?

Av studien, i vilken även refereras en stor amerikansk enkätundersökning, framkommer att förekomsten av en familjepolicy på förbandsnivå har en tydlig positiv effekt på attityden till försvaret som organisation både hos de anställda och hos deras partners. Vidare framkommer att det fanns en samstämmighet inom respektive par dvs. båda parter var antingen nöjda eller missnöjda med arbetsgivarens hänsyn till familjen.⁷ I studien görs bedömningen att om

⁶ Louise Weibull, forskarstuderande vid Försvarshögskolan, "Vi borde också få medalj – Om stöd till militära familjer under utlandstjänstgöring" (maj 2008). I studien har fyra par i Sverige studeras inför och under utlandstjänstgöring. Vidare har författaren intervjuat kvinnliga officerare i Kanada. (I det följande benämns studien "Weibull").

⁷ Weibull, s. 9–11.

Försvarsmakten även fortsättningsvis ska kunna rekrytera den önskade personalstyrkan, såväl kvantitativt som kvalitativt, bör frågan om familjestöd tas på allvar, inte minst mot bakgrund av den alltmer spridda uppfattningen att utlandstjänst kan leda till försämrade relationer och familjeförhållanden. Frågan om rekrytering är nämligen intimt förknippade med hur relationen mellan arbete och familj hanteras.⁸

Av studien framkommer vidare, bland annat med stöd av annan aktuell forskning, att

- kvaliteten i relationen arbete och familj kan påverka de militära enheternas effektivitet,
- enheter som tar familjens problem på allvar uppvisar bättre prestationer, har mindre frånvaro och färre disciplinåtgärder,
- en väl fungerande hemmasituation ökar de anhörigas stöd för tjänstgöringen som helhet,
- de anhörigas stöd ibland kan vara det enda som håller soldaternas motivation uppe.⁹

I den andra undersökningen, som genomfördes som en *kvantitativ* enkätundersökning, ställdes den sammanfattande frågeställningen

- hur tycker anhöriga att det fungerar med utlandstjänstgöring?

Enkäten riktades till anhöriga till personal som tjänstgjort i utlandsstyrkan under 2006–2007.¹⁰

I båda undersökningarna berörs ett antal olika frågeställningar som påverkar de anhörigas syn och uppfattning på den närståendes tjänstgöring i en internationell insats. Undersökningarna har löpt parallellt med utredningsarbetet och utredningen har närgående kunnat följa respektive process.

⁸ Weibull, s. 10.

⁹ Weibull, s. 11.

¹⁰ Officersförbundet och undersökningsföretaget Synovate genomförde undersökningen senvåren 2008. Såväl yrkes- och reservofficerare som enskilda soldater ingick och av 1800 utskick besvarades 968. Undersökningen mynnade ut i rapporten "Hela familjen gör utlandstjänst – en enkätstudie av de anhörigas upplevelser av utlandstjänsten" (juni 2008). (I det följande benämns enkäten Officersförbundet.)

Information till anhöriga

Av undersökningarna framkommer att information till de anhöriga är bland det viktigaste i samband med en familjemedlems utlandsvistelse, inte minst om vistelsen är förknippad med ett mer eller mindre riskfyllt arbete i främmande land.¹¹ Även kvaliteten på informationen, särskilt *före* insatsen, är viktig. De som tycker att de fick en bra förhandsinformation har en mer positiv inställning till tjänstgöringen utomlands och vice versa.¹² Anhöriga efterlyser även information som berör hur det är att vara anhörig, t.ex. information om vilka reaktioner och känslor man som anhörig kan känna i samband med utlandstjänsten.¹³

Anhöriga efterlyser också mer och bättre information från insatsområdet, *under* insatsen.¹⁴ Fortfarande vet en del anhöriga inte vart de ska vända sig om något allvarligt inträffar hemma eller i insatsområdet.¹⁵ Bland anhöriga finns även önskemål om information om vad som framkommit under anhörigträffar, t.ex. lägesrapportering, eftersom många anhöriga inte kan delta vid dessa tillfällen. Flera anhöriga uppger att de inte fått alla kallelser till anhörigträffar. Av undersökningarna framkommer att det finns behov av en "helpdesk"-funktion. I Officersförbundets enkät framträder särskilt att två av tre anhöriga skulle ha nytta en personlig kontaktperson på hemmaplan dit man skulle kunna vända sig till med frågor som rör utlandstjänsten.

¹¹ Officersförbundet, s. 11. Generellt är mer frekvent information det i särklass vanligaste önskemålet från de anhöriga. Många hävdar t.o.m. att de inte fått någon information över huvudtaget.

¹² Officersförbundet, s. 11. Nära hälften (49 procent) av samtliga svarande har uppfattat informationen som bra mot 27 procent som var av motsatt uppfattning. Däremot var svaren från enbart make/maka annorlunda. 38 procent i denna grupp uppfattade informationen *inför* resan som bra och nästan lika många, 37 procent, uppfattade den som dålig. Bland föräldrar uppfattade två av tre (66 procent) informationen inför utlandstjänsten som bra och endast 16 procent att den vara dålig.

¹³ Officersförbundet, s. 12.

¹⁴ Officersförbundet, enkätsvar. Av samtliga uppfattade 42 procent informationen som bra eller mycket bra *under* insatsen, 27 procent som varken bra eller dålig och 29 procent som ganska eller mycket dålig. I gruppen make, maka eller partner tyckte nu endast 30 procent att informationen var bra medan 39 procent ansåg att den var dålig.

¹⁵ Officersförbundet, enkätsvar. De flesta visste vart man som anhörig skulle vända sig för snabb information om det hänt något antingen hemma (sig själv) eller soldaten i insatsområdet. 85 procent av samtliga svaranden visste delvis eller helt och hållet medan 14 procent inte visste. I gruppen makar/partner visste emellertid hela 20 procent, dvs. en av fem, inte vart man skulle vända sig, vilket måste betraktas som väl högt med hänsyn till frågans allvar.

Särskilt om barnens situation m.m.

I undersökningarna uppmärksammas särskilt barnens situation när den ene av föräldrarna ska göra utlandstjänst. De hemmavarande föräldrarna presenterar en mycket blandad uppfattning. Detta hänger ihop med hur gamla barnen är.¹⁶ Många upplever det som svårt att informera barnet om den förestående utlandstjänstgöringen. Många familjeband påverkas och den förändrade relationen till barnen kan vara svår att hantera vara något av det svåraste att hantera. För den frånvarande kan det handla om att inte kunna delta i barnens aktiviteter och för den hemmavarande parten om avsaknaden av egen tid.¹⁷

Medan det upplevdes som svårt för dem med mindre barn var det tvärtom enklare för familjer med vuxna barn och där rent av endast positiva sidor. Utlandstjänstgöringen kunde indirekt berika båda parter och inspirera barnen att våga ta annorlunda steg.¹⁸

När det gäller hur barnen själva upplever att vara separerade från den ena föräldern visar undersökningar att barn till soldater upplevt förhöjda, självrapporterade symptom på depression. Pojkar och mindre barn förefaller vara särskilt utsatta för effekterna av frånvaron. Andra undersökningar framhåller att svårigheterna ökar vid längre separationer, vilket också kan påverka barns förmåga till anpassning. Däremot tar sig inte separation från modern andra uttryck än separation från fadern.¹⁹

Fler studier visar att även små barn, i åldern två till fyra år, uttryckte stark saknad efter den frånvarande föräldern, liksom också äldre barn och ungdomar. Genom extra aktiviteter, brev och telefonsamtal kunde de äldre barnen dock lugnas eftersom de förstod situationen bättre.²⁰

Samtidigt ska noteras att såväl svensk som kanadensisk forskning visar på barnens stolthet över vad föräldern arbetar med utomlands.²¹ Officersförbundet konstaterar i sin undersökning att

¹⁶ Officersförbundet, s. 12. Endast 12 procent av småbarnsföräldrarna upplevde utlandstjänstgöringen som bra för barnen, 48 procent var neutrala medan 34 procent hade en negativ uppfattning. Bland de med barn från nio års ålder och äldre tyckte hela 41 procent att barnen upplevde den andra förälderns utlandstjänst som positiv. 34 procent i gruppen var neutrala medan 21 procent tyckte att barnen upplevt utlandstjänsten som negativ. Enkätens svar stödjer således forskningen på området.

¹⁷ Weibull, s. 13.

¹⁸ Weibull, s. 17.

¹⁹ Weibull, s. 14.

²⁰ Weibull, s. 15.

²¹ Weibull, s. 21–22.

det inte finns någon information som riktar sig till barn.²² Information till barn om föräldrars fredsfrämjande arbete finns däremot i andra länder som t.ex. Danmark, där försvaret i sitt omfattande informationsunderlag också tagit fram visst materiel riktat till barn "Min far er soldat". Liknande exempel finns från Kanada; "My Mom is a Soldier" och "A Father to be Proud of" där den sistnämnda handlar om en pappa som ska göra FN-tjänst. Ritböcker och interaktiva CD är andra exempel på informationsmaterial som framställs av andra försvarsmakter.

Utbildningsperiodens påverkan

Forskning visar att perioden före avresan kan vara emotionellt krävande i synnerhet för dem som saknar erfarenhet av tidigare utlandskommenderingar och därför inte vet vad som väntar.²³

Djupintervjuer och andra erfarenheter utredningen tagit del av visar på ett liknande mönster. Partners, arbetsgivare, barn m.fl. har accepterat och räknat med bortovaron under själva utlandstjänsten, vanligen ca. sex månader. Vad få, inklusive soldaten, räknat med är de två eller kanske tre månader eller mer som utbildningsperioden tar i anspråk. Det uppfattas även som än svårare för dem som bor närmast utbildningsplatsen därför att familjen, inklusive soldaten själv, räknat med möjligheten att soldaten kan komma hem och sköta åligganden som t.ex. dagishämtning under denna period. Många anhöriga upplever också denna period som den mest krävande.²⁴

Omgivningens uppfattning

Av undersökningarna framkommer att omgivningens reaktioner till den närståendes utlandstjänstgöring inte alltid är positiva.²⁵ Vänner till hemmavarande partners och inte minst personal i förskolor, fritidshem och skolor ställer sig ofta frågande till mammans eller pappans utlandstjänstgöring.²⁶

²² Officersförbundet, s. 22.

²³ Weibull, s. 12.

²⁴ Weibull, s. 12 och 19.

²⁵ Weibull, s. 18.

²⁶ Officersförbundet, enkätsvar. I enkätundersökningen framkommer att hälften av de tillfrågade (52 procent) ansåg att omgivningen såg positivt på utlandstjänsten medan drygt en av fem (22 procent) uppgav det motsatta. Skillnaderna mellan de tillfrågade grupperna är

Ledighetsperioderna

Överlag betraktas de närståendes hemresor som mycket uppskattade.²⁷ När, hur och var ledighetsperioderna (så kallade *leave*) genomförs förefaller dock vara föremål för diskussion i många familjer och relationer. Normalt garanteras åtminstone två ledighetstillfällen och det är inte ovanligt att det ena blir hemma och det andra någon annanstans.

För dem med mindre barn finns ofta viljan att få lugn och ro samt avlastning hemmavid. Att det finns för och nackdelar avseende var ledigheten ska spenderas liksom att delade meningar råder bekräftas i tidigare forskning.²⁸ Praktiska aspekter som partners och eventuella barns möjlighet till ledighet, liksom den faktiska risk som det innebär att beställa en semesterresa eftersom ledigheten kan avbrytas eller ställas in spelar också in.

Kommunikation m.m.

Forskning och undersökningar visar på vikten av kommunikation mellan soldaten på plats och anhöriga hemma.²⁹ Kännedom om insatstidens längd – separationen – och planerade ledighet vägs inte upp av behovet av att kommunicera på ett sätt som kan överbrygga den första tidens emotionella desorientering och ensamhet. Besvikelse, missförstånd och ökad stress kan bli resultatet om kontakten inte lever upp till förväntningarna. Frekvent kontakt, vilket beror på förhållanden i insatsområdet, underlättar inte minst för barnen.³⁰

dock tydlig. Minst positiv omgivning uppfattade sig gruppen med tidigare make/maka/partner ha där hela 50 procent angav att omgivningen var negativ till ex-partners utlandstjänst. I den största gruppen svarande där han eller hon är make, maka eller partner (54 procent) svarade nästan hälften (46 procent) att omgivningen var positiv medan drygt var fjärde (26 procent) att omgivningen reagerade negativt på partners utlandstjänst. Det framgår att det främst är yngre kvinnor (under 34 år) och de med småbarn som hade uppfattningen att omgivningen var negativ.

²⁷ Officersförbundet, s. 23. 84 procent av partners upplevde hemresorna som positiva. I undergruppen partner med småbarn, åtta år eller yngre, är det "endast" 77 procent som är positivt inställda till hemresorna. Förbundet noterar att förhållandet är intressant och gör en kvalificerad gissning att detta hänger samman med att barnen reagerar negativt på den ytterligare separation som återfärden till missionsområdet innebär.

²⁸ Weibull, s. 26.

²⁹ Weibull, s. 13.

³⁰ Weibull, s. 12–13 och 20.

Behovet av stöd m.m.

Av undersökningarna framkommer att stress hemmavid, såväl kring att något ska hända soldaten i insatsområdet som rörande praktiska problem i vardagen, varierar liksom upplevd praktisk belastning. Den emotionella stressen uppvisar ett likartat mönster familjer emellan.³¹

Undersökningarna visar att praktiska frågor uppkommer redan i och med ansökan eller erbjudande om arbete utomlands. Redan beskedet om den förestående utlandstjänstgöringen medför en ökad stress. Det är därför viktigt att beslutet om utlandstjänst är fattat gemensamt.³² Äldre, mer etablerade partners, var mer förstående än yngre som initialt kunde känna sig svikna.

Såväl soldater som anhöriga efterlyser olika former av praktiskt hjälp, information om var sådan finns att tillgå och/eller avtal om förmånlig assistans som anhöriga kan dra nytta av. Exempel kan vara att avhjälpa om något går sönder i hushållet eller bilen. Byte av däck, snöskottning och gräsklippning är ytterligare exempel på mer eller mindre tillfälliga behov som uppkommer.

Andra exempel på praktiskt stöd är barnpassning, handräckningshjälp vid större inköp och stöd vid, eller bidrag för, fritidsaktiviteter med barn. Förslagen är i många fall ställda mot erfarenheten att många, ungefär hälften, av de partners till soldater med barn fått ökade kostnader för hushållsutgifter för sådant som barnpassning och hantverkshjälp.³³

I sammanhanget kan nämnas att tre av tio småbarnsföräldrar gått ned i arbetstid under den närstående partners utlandstjänstgöring.³⁴

Anhöriga framhåller att ett eget nätverk bestående av familj och vänner är en nödvändighet för att få livspusslet att gå ihop och vardagen att fungera.³⁵

I en jämförande studie bland anhöriga och försvarsanställda i fem länder fann forskarna att samtidigt som uppslutningen bakom ett väl utbyggt familjestöd var stor, så fanns här också en intressant dubbeltydighet i form av att familjestöd uppskattas väldigt mycket samtidigt som man tenderar att uppfatta det som att stödet är mer

³¹ Weibull, s. 11–12.

³² Weibull, s. 16.

³³ Officersförbundet, s. 24.

³⁴ Officersförbundet, s. 21.

³⁵ Officersförbundet, s. 24. Endast en av tio anhöriga upplevde att de fått hjälp och stöd från Försvarsmakten medan sju av tio fått hjälp av sin egen familj och sina vänner.

värdefullt för andra än dem själva.³⁶ Beroende på de stora variationerna som finns i de individuella behoven är frågan om hur familjestödet ska organiseras mycket komplex. I synnerhet att för de som har barn innebär det en stor arbetsbörda för den hemmavarande föräldern. Variationerna är dock stora, både mellan länder och enskilda familjer. I vissa fall överväger behov av praktiskt och/eller ekonomiskt stöd, i andra fall är behoven främst av social och emotionell karaktär. Hur den hemmavarande partnern hanterar eventuella påfrestningar beror ofta på individuella förhållanden och på graden av stöd från umgängeskrets, anhöriga m.fl.

Psykosocialt stöd

Under tjänstgöringen upplever många anhöriga att de lagt märke till någon form av negativ psykisk/fysisk reaktion som de kopplar till den närståendes utlandstjänst. I synnerhet anhöriga som är gifta eller sammanboende, liksom anhöriga med gemensamma barn, upplever någon form av negativ fysisk eller psykisk reaktion som de kopplar till just utlandstjänsten.³⁷ I forskningen framhålls att ett emotionellt efterarbete kan pågå en längre tid efter hemkomsten. Faktorer som kan påverka situationen är bland annat tidigare kommunikationsmöjligheter med anhöriga och hur situationen varit i insatsområdet.³⁸

Kontaktpersoner, mentorskap, nätverk

Av undersökningar framkommer att många anhöriga har behov av en kontaktperson som de kan vända sig till med frågor som rör utlandstjänsten.³⁹

I forskningen framhålls att ett system med kontaktpersoner eller mentorskap bör tillskapas. Någon med tidigare erfarenhet av

³⁶ Weibull, s. 13–14.

³⁷ Officersförbundet, s. 15–16 och enkätsvar. Sammantaget en av tre anhöriga (34 procent). Fyra av tio makar (42 procent) konstateras ha haft någon form av negativ fysisk eller psykisk reaktion som de kopplade till utlandstjänsten. I undergruppen med gemensamma småbarn (åtta år eller yngre) kopplade hälften (50 procent) sina negativa fysiska/psykiska reaktioner till partnerns eller ex-partnerns utlandstjänst.

³⁸ Weibull, s. 22.

³⁹ Officersförbundet s. 19 samt enkätsvar. Två av tre (67 procent) trodde att de skulle ha mycket eller viss användning av en sådan kontaktperson. Också här var det gruppen småbarnsföräldrar, anhöriga med barn under åtta år, som visade störst intresse; tre av fyra (74 procent) trodde sig ha användning av en kontaktperson.

utlandstjänst kan då ställa upp och besvara frågor vilket kan vara särskilt intressant för anhöriga som saknar tidigare erfarenhet av utlandstjänstgöring eller för sådana med färre eller inga kopplingar till försvaret och som därmed saknar ett "militärt" nätverk.⁴⁰

Hemkomsten

I forskningen berörs även problemet för den som tjänstgjort i en internationell militär insats att vid hemkomsten anpassa sig till sin tidigare livssituation och hur detta kan påverka anhöriga och familjesituationen. Generellt kan uttolkas att de anhörigas uppfattning är att mer än hälften av soldaterna hade inga eller mycket små svårigheter att ställa om. En del har dock haft tydliga problem. Av de anhöriga själva är det relativt få som uppgivit att de haft svårt att "ställa om". Undersökningsresultaten tyder på att särskilt den som har små barn har större anpassningsproblem än övriga kategorier.⁴¹

En fråga är hur de anhöriga upplever stödet i samband med att den närstående kommer hem efter avslutad tjänstgöring. Enligt Officersförbundets enkätstudie har de flesta haft uppfattningen att stödet i samband med hemkomsten varken var bra eller dåligt.

Anhöriga efterlyser dock bland annat information hur man som anhörig kan eller brukar reagera, att bli erbjuden avlastningssamtal, att träffa andra som var i samma situation, en informationsträff om hemkomsten och vilka problem som man kan förvänta.⁴²

Anhörigas inställning till förnyad utlandstjänst

Anhörigas inställning till att en närstående gör förnyad utlandstjänstgöring påverkas av hur den anhörige upplever sin egen roll och situation.

Den anhöriges inställning är i huvudsak positiv. Denna positiva inställning kan dock ses i samband med att många förslag till åtgär-

⁴⁰ Officersförbundets s. 19 samt enkätsvar. Nätverk eller träffar skulle uppskattas av drygt hälften av de svarande. De med barn under åtta år visade det största intresset (69 procent).

⁴¹ Officersförbundet, s. 14. Av de anhöriga själva är det just i gruppen med småbarnsföräldrar där de flesta som anger att svårigheter finns (17 procent).

⁴² Officersförbundet (enkätsvar). De flesta tycker stödet varken varit bra eller dåligt (54 procent) medan nästan tre av tio (28 procent) upplevde det som ganska eller mycket dåligt. Endast drygt en av tio (12 procent) tyckte stödet var bra. Noterbart är att det återigen är i gruppen som varit hemmavid med barn som är åtta år eller yngre som är minst nöjd; fyra av tio (42 procent) att stödet varit ganska eller mycket dåligt.

der, inte minst sådana som riktar sig till barn, framförts och förväntas genomföras.⁴³ Många gifta eller samboende är dock oftare än andra negativa till sådan tjänstgöring. Särskilt bland barnfamiljer framförs att många anhöriga är tveksamma till partnerns eventuellt ytterligare tjänstgöring då man anser att påfrestningarna är för stora.⁴⁴

12.4 Utredningens överväganden

12.4.1 Allmänna utgångspunkter

Av den anhörigenkät som genomförts av Officersförbundet-Synovate framgår att många familjer får stöd av anhöriga och i ett mindre antal fall även av Försvarmakten. Av hemmavarande partners med barn under åtta år gick mer än var tredje ned i arbetstid under den andres internationella insats. Trots detta angav hela 42 procent av hemmavarande partners att man själv upplevde en negativ fysisk eller psykisk reaktion under den andres tjänstgöring. För mer än var femte partner fanns sådana reaktioner även efter att partnern kommit hem efter insatsen.

Det är ett välbelagt faktum att över tid har ansvaret för hem och barn kommit att fördelas jämnare i de flesta svenska familjer. När en vuxen under längre tid blir borta och inte kan ta sin del av ansvaret ökar kraven på den som är kvar och i många fall också på hemmavarande barn. Dessa krav ska bäras tillsammans med saknaden efter den nära anhörige.

Mot denna bakgrund är det i högsta grad relevant att tala om att "hela familjen gör en insats". Den anspänning psykiskt och fysiskt som främst nära anhöriga till insatta soldater upplever påverkar tydligt inställningen till ytterligare insatser utomlands. Särskilt i familjer med yngre barn är förändringen markant: före tjänstgöring uppger 23 procent av partnerna att de var negativa till den andres insats, men efter insats är hela fyrtio procent negativa till ytterligare tjänstgöring utomlands.

En negativ inställning till insatser utomlands hos de nära anhöriga bedöms påverka inte bara stödet för utan också möjligheterna att rekrytera till internationella insatser. Forskning visar också att

⁴³ Weibull, s. 28–29.

⁴⁴ Officersförbundet, s. 10.

den insatte soldaten och dennes prestationer påverkas av att de där hemma inte har det bra.

Förutom det stöd som anhöriga kan erhålla då den som tjänstgör i utlandsstyrkan förolyckas eller skadas svårt är dessa i princip hänvisade till det civila samhället samt enskilda organisationer för stöd och hjälp. I den senare kategorin märks främst Soldathemsförbundet och Fredsbaskrarna (med sina kamratstödjare). Dessa erbjuder bland annat kontakt- och samtalsmöjligheter och uppbär visst ekonomiskt stöd för detta från Försvarsmakten. Ifråga om praktiskt stöd är de anhöriga i princip hänvisade till släktingar och vänner.

Det tycks finnas en allmän insikt om att anhörigfrågan är ett eftersatt område. Utredningen delar därför den allmänna uppfattningen att ett ökat fokus bör läggas på konsekvenserna för de anställda och deras anhöriga i samband med utlandstjänstgöringen. Omsättande av förslag enligt nedan är några åtgärder för att underlätta den påfrestning som utlandstjänstgöringen innebär för de anhöriga. Samtidigt är det angeläget att hålla på gränsen mellan frivilligt åtagande och myndighetsansvar. I dag tar soldater frivilligt på sig ett ansvar som är relativt gynnsamt ekonomiskt. Utredningen utgår ifrån att individen är en aktiv part som tar ett stort personligt ansvar för sig själv och sina nära. Samtidigt är det svårt att vara aktiv ”på avstånd” t.ex. om något inträffar hemmavid. System eller ventiler bör därför finnas. I syfte att undvika t.ex. ett godtyckligt stöd till anhöriga anser utredningen därför att stöd måste vara grundat i tydliga regler, riktlinjer eller policy.

12.4.2 Behovet av anhörig- eller familjepolicy

Utredningen bedömer att de anhöriga, som del av och förutsättning för soldaters deltagande i det fredsfrämjande arbetet, inte ägnats tillräcklig uppmärksamhet. Inte minst då Sverige bestämt att vårt deltagande i det arbetet ska ökas. Forskare har också konstaterat att i jämförelse med andra länder har det svenska försvaret inte kommit långt i frågan om familjestöd.⁴⁵

Inom Försvarsmakten saknas i dag en anhörig- eller familjepolicy som grund för stödet till anhöriga. Som nämnts har enskilda, goda initiativ tagits. Utredningen bedömer dock att en sammanhållen handlingsplan för att kontinuerligt utveckla myndighetens

⁴⁵ Weibull, s. 34.

stöd till anhöriga skulle vara ett viktigt redskap för stödet till anhöriga.

Anhörig- eller familjepolicyn bör upprättas med utgångspunkt från konstaterade behov och ange vilka ambitionsnivåer som ska gälla för respektive anhörigkategorier, t.ex. barn och hur information till dessa ska utföras. Viktigt blir också att fastställa vilket arbete som ska utföras av myndigheten och vilka aktörer som ska engageras inom och utom den egna organisationen. Policyn bör utgå från den inriktning utredningen redovisar i detta kapitel.

12.4.3 Information till anhöriga

Utredningen konstaterar att behovet av information är som störst före och under insatstiden. Nyligen gjorda undersökningar bekräftar att information ständigt efterfrågas och utredningen bedömer att informationen från Försvarsmaktens sida kan förbättras.

Ungefär var fjärde svarande i den refererade anhörigenkäten svarade att annan information än den presenterade skulle vara av värde. Exempel på förslag som uppkommit där och i andra sammanhang i utredningens arbete är en elektronisk hemsida för varje pågående mission avsedd endast för anhöriga. Ett system motsvarande detta praktiseras av det danska försvaret sedan det första halvåret 2007. Hemsidan ger de anhöriga en möjlighet att följa vad som händer vid den anhörige soldatens förband, via den når man också kontakt med sin kontaktperson och kan utbyta tankar med andra anhöriga i motsvarande situation. De danska erfarenheterna uppges så här långt vara goda.

I Nederländerna finns ett särskilt situationscenter med syfte att tillhandahålla information till anhöriga.

Utredningen bedömer att de nuvarande anhörigträffarna på olika platser i landet fyller en viss funktion. Många anhöriga påtalar dock svårigheter praktiskt och ekonomiskt att delta i dessa.

Den nya informationsteknologin erbjuder goda möjligheter att snabbt och billigt nå ut med mycket information. Eftersom allt mer av service och information i det övriga samhället sker med den nya teknologin är det viktigt att Försvarsmakten i sin information till anhöriga drar nytta av detta.

12.4.4 Särskilt om informationen till barn

Officersförbundet konstaterar i sin undersökning att det inte finns någon information som riktar sig särskilt till barn. Hela 92 procent av föräldrarna säger sig inte ha fått någon information riktad till barn som förklarar vad utlandstjänst innebär. Utredningen har också i andra sammanhang erfarit att informationen är bristfällig till skillnad från i andra länder som t.ex. Danmark där försvaret i sitt omfattande informationsunderlag tagit fram materiell riktad till barn som den omnämnda *"Min far er soldat"*. Liknande exempel finns framställda av andra försvarsmakter.

Forskningen konstaterar att barnens situation ofta framhålls som den kanske mest kritiska vid en förälders insats utomlands. Både män och kvinnor oroar sig för hur barnen ska reagera och hur mycket de förstår av orsakerna till separationen. I sin undersökning konstaterar hon att saknaden också är stor efter barnen hos soldaterna utomlands.⁴⁶

Vid utredningens besök av den svenska missionen i Afghanistan framkom hos flera soldater en oro för att omgivningen har svårt att förstå att föräldrar med små barn åker på långvarig och ofta riskfylld tjänstgöring utomlands. Och frågan är i vilken utsträckning barnen kan förstå orsaken till separationen och om de påverkas av omgivningens eventuella ifrågasättande?

Utredning bedömer att det skulle vara av stort värde om soldater med barn i förskola eller skola får möjlighet att informera barnens kamrater och personal om vad tjänstgöringen innebär och varför deltagande är viktigt.

12.4.5 Kommunikation mellan soldaten och dennes anhöriga under insats

Frågan som uppkommer är om kommunikationen mellan missionsområdet och de anhöriga hemmavid kan och bör förbättras ytterligare?

Att frekvent kontakt via telefon, e-post eller brev till del överbryggar avstånd och saknad finns vetenskapligt belagt. Liksom att kontakten minskar risken för eller kan avhjälpa psykosociala problem. Ovan har redogjorts för vilka kontaktmöjligheter som normalt erbjuds i ett insatsområde. Enligt den anhörigenkät som Offi-

⁴⁶ Weibull, s. 34.

cersförbundet-Synovate genomfört hade nio av tio anhöriga kontakt med sin anförvant utomlands en eller flera gånger per vecka. Få som utredningen träffat, inom och utom Försvarsmakten, har dock haft några större synpunkter på möjligheterna att kommunicera. I vissa insatser, särskilt i inledningsskedet, liksom för vissa enheter inom insatsområdet kan det finnas begränsningar. Att det tekniskt och kostnadsmässigt inte är möjligt eller rimligt att erbjuda samma kontaktmöjligheter hela tiden och överallt bedöms mötas med förståelse från soldaternas sida. När det gäller den löpande kontakten mellan soldaten och dennes anhöriga bedöms nuvarande möjligheter som i allt väsentligt tillfredsställande. Utredningen kan dock notera att andra länder, t.ex. Kanada, erbjuder utöver telefoni och e-post också kontakt via web-kameror. De sistnämnda ger möjlighet för anhöriga att bland annat se varandra när de samtalar. Mamma eller pappa kan med hjälp av dessa till exempel läsa läxor tillsammans med barnen. Inom ramen för en familjepolicy bör Försvarsmakten i takt med den tekniska utvecklingen återkommande pröva att erbjuda nya och bättre kontaktmöjligheter.

Särskilt viktig är naturligtvis kontaktmöjligheten när något inträffar hemma eller i insatsområdet.

Enligt den anhörigenkät som nämnts ovan uppger en av fem hemmavarande partners att de inte visste vart de skulle vända sig om något skulle hända hemma eller med partnern utomlands.

Sju av tio uppger att en personlig kontaktperson hemma skulle vara av nytta. I dag är anhöriga vid sådana situationer hänvisade till den som för tillfället är vakthavande befäl på insatsstaben/taktisk stab.

Även om soldater i fält många gånger på egen hand eller tillsammans med kamrater finner egna lösningar på kommunikationen med anhöriga bör denna fråga uppmärksammas av myndigheten. Det kan primärt vara ett informationsproblem som gör att osäkerhet om kontaktvägar finns vid särskilda händelser. Förekomsten av "egna" lösningar kan naturligtvis också utgöra ett säkerhetsproblem.

12.4.6 Praktiskt stöd till anhöriga

Att var tredje hemmavarande partner med små barn uppger att man går ner i arbetstid under den andres tjänstgöring utomlands visar tydligt på den extra arbetsbörda som detta innebär. Till detta ska läggas den psykiska anspänning som det innebär för de anhöriga hemma.

För närvarande utgår ett barntillägg till soldater med hemmavarande omyndiga barn om 4 000 kr per månad. Barntillägget är oberoende av antal barn och deras ålder. Det är avsett att ge barnfamiljer viss ersättning för den fördyring som kan uppstå under den enes tjänstgöring till exempel vad avser kostnader för barnpassning, reparationer av bostad eller liknande.

Från och med den 1 juli 2007 föreligger avdragsrätt för utgifter med anledning av hushållsnära tjänster. Upp till ett belopp av 50 000 kronor per år, inklusive mervärdesskatt, äger skattskyldig reducera sin skatt med 50 procent av de utgifter man haft för sådana tjänster. Avseende de tjänster som avdragsrätten omfattar innebär detta att man för det särskilda barntillägget fått möjlighet att handla upp mer tjänster än tidigare.

Under utredningens besök i Danmark har, enligt det danska försvaret, i landet upprättade nätverk uppfattats som positiva bland de anhöriga. I samarbete med försvaret upprättas dessa av motsvarigheten till Fredsbaskrarna, *De blå Baretter*. Som framgått stödjer det danska försvaret anhöriga genom att gratis eller subventionerat tillhandahålla viss hjälp. Ett motsvarande system skulle i Sverige beskattas som löneförmåner för den anställde soldaten.

Både det särskilda barntillägget och eventuella löneförmåner i form av praktiska tjänster till anhöriga är en sak för parterna på arbetsmarknaden att förhandla och eventuellt sluta avtal om.

Utredningen konstaterar dock att det framstår som något märkligt att barntillägget inte tar någon hänsyn till det antal barn en soldat har att sörja för eller barnens ålder.

Vad gäller det praktiska stödet i övrigt bedömer utredningen att det inom ramen för ett system med ovan nämnda lokala, kontaktpersoner skulle vara möjligt att kunna hjälpa anhöriga med kontakter till lokala hantverkare, barnpassare eller liknande. Att finna en tillgänglig hantverkare kan många gånger vara både svårt och tidsödande. Rent praktiskt kan olika företag eller verksamheter inbjudas för att uppföras på en lista som kontaktpersonen eller ett regemente kan tillhandahålla. Av olika skäl kan det vara ännu bättre

om organisationer, som till exempel Fredsbaskrarna, Svenska Soldathemsförbundet, lokala kamratföreningar eller andra, kan bidra med olika tjänster eller information om hur de kan tillgås.

Ett särskilt praktiskt stöd är motiverat då något allvarligt inträffar en hemmavarande anhörig eller den tjänstgörande soldaten utomlands. I dag inskränker sig Försvarsmaktens skyldigheter till att hjälpa till med resor, uppehälle, tidspillan och ersättning för psykosocialt stöd i samband med att soldaten allvarligt skadas eller förolyckas (11 § LuF). Dessutom bekostar Prehab hemkomst-samtal till anhöriga vid särskilt svåra incidenter.

12.4.7 Psykosocialt stöd till anhöriga

Av ovan nämnda anhörigenkät framgår att 42 procent av hemmavarande partners upplevt att de haft *fysiska eller psykiska reaktioner under* den andres bortovaro. Bland familjer med barn under åtta år uppger varannan att sådana reaktioner förekommit och bland de som var tidigare maka eller make, två av tre. En betydande andel upplever sådana besvär även *efter* tjänstgöringens slut. Även om det är svårt att av detta dra några mer bestämda slutsatser om hur de anhörigas *psykosociala* hälsa påverkas av den närståendes tjänstgöring i insatsen utgör dessa siffror mer än en antydning om att det hos många anhöriga finns ett behov av olika former av psykosocialt stöd i samband med den närståendes tjänstgöring..

Som tidigare angetts ska Försvarsmakten enligt 11 § LuF ge skäligen bidrag till kostnader för *psykosocialt* stöd till anhöriga som är i behov av det och om det framstår som skäligen med hänsyn till omständigheterna i övrigt när en närstående förolyckas eller allvarligt skadas i tjänsten.

Som framgår ovan ger Försvarsmakten-Prehab i dag psykosocialt stöd i viss omfattning till anhöriga även i andra fall än de som anges i 11 § LuF. Utredningen anser att möjligheten att ge sådant stöd även i framtiden bör finnas och att skyldigheten att tillhandahålla denna form av stödverksamhet bör vara författningsreglerad. I den nya lagen införs en bestämmelse som innebär att Försvarsmakten ska sörja för att en anhörig till den som tjänstgör i en internationell militär insats ska få det stöd och den rådgivning som är påkallat med anledning av tjänstgöringen och stödet inte kan uppbringas på annat sätt. Regleringen har ett tydligt anhörigperspektiv, särskilt vad gäller barn, och avsikten är att myndigheten

ska ha ett tydligt ansvar för att lämna stöd och råd till anhöriga till den som tjänstgör i en internationell militär insats. Någon ändring av begreppet anhörig till den som tjänstgör i en insats föreslås inte utan begreppet avses ha samma innebörd som enligt LuF.

Försvarsmakten ska således utöver att lämna krisstöd eller psykosocialt stöd vid dödsfall och andra allvarigare händelser som inträffar under den närståendes tjänstgöring i den internationella militära insatsen även i vissa andra fall kunna lämna stöd till en anhörig som är i behov av sådant stöd, t.ex. psykosocialt stöd med anledning av den närståendes tjänstgöring i insatsen. Avsikten är dock att sådana insatser i första hand ska lämnas av hälso- och sjukvården och att myndigheten endast i rena undantagsfall ska lämna stöd, t.ex. när en närstående befinner sig i insatsområdet och den anhörige har akut behov av sådant stöd som inte går att få på annat håll.

12.4.8 Kontaktpersoner, mentorskap, nätverk m.m.

Som omtalats ovan arbetar det danska försvaret med särskilda kontaktpersoner för de anhöriga. Kontaktpersonerna finns ute i den danska militära grundorganisationen. De hjälper och stödjer anhöriga med samtal, information och praktisk hjälp av olika slag. För sistnämnda stöd finns särskilda anslag.

Till skillnad från det danska försvaret sker rekryteringen till utlandsstyrkan i Sverige fortfarande individuellt och inte förbandsvis. Detta innebär att soldaterna i våra internationellt insatta förband ursprungligen utbildats vid flera olika grundorganisationsförband. Bland annat till följd härav kan man också anta att de anhöriga är spridda över stora delar av landet. Detta försvårar ett system med lokala kontaktpersoner. Men då Försvarsmakten fortfarande bedriver någon form av verksamhet i de flesta delar av landet bör även Sverige kunna erbjuda ett system med lokala kontaktpersoner för de anhöriga. Kontaktpersonerna skulle kunna organiseras genom den särskilda veteranadministrativa enhet utredningen föreslår, i kapitel 18.

Utredningen har också uppmärksammat betydelsen av organisationer och nätverk som särskilt arbetar för de anhörigas bästa. Vissa har samarbete i form av projekt med Försvarsmakten, t.ex. Svenska Soldathemsförbundet. Andra verkar mer ideellt, t.ex. Invidzonen. Gemensamt för flera är önskan om ekonomiskt stöd

genom försvaret. För att stöd ska kunna utgå krävs bland annat att föreningen eller organisationen är registrerad, att verksamheten redovisas och att det finns uppföljningsmöjligheter. Utredningen återkommer till denna fråga i kapitel 16 om organisationers roll m.m.

Förutom att kunna vägleda, stödja och informera anhöriga kan kontaktpersoner och nätverk också fylla en funktion när det gäller det praktiska stödet till anhöriga.

12.5 Utredningens förslag

Utredningen föreslår sammanfattningsvis följande åtgärder i syfte att underlätta för anhöriga till soldater i utlandstjänst:

- Försvarsmakten bör snarast upprätta och kontinuerligt utveckla en sammanhållen anhörig- eller familjepolicy till stöd för anhöriga till soldater som tjänstgör utomlands före, under och efter deras insats. Detta bör ske i samverkan med de organisationer som berörs av frågorna.
- Försvarsmakten bör utveckla informationen före och under insatsen, särskilt information som riktas till barn, information om försäkringar och information om hur anhöriga kan i samband med sin närståendes utlandstjänstgöring.
- Personal med barn i förskola och skola bör ges möjligheter att före tjänstgöringen i insatsområdet informera barnens kamrater och personal om vad fredsfrämjande arbete innebär och varför statsmakten bedömer det som viktigt.
- Försvarsmakten bör inrätta en särskild elektronisk hemsida för anhöriga till soldater som tjänstgör i respektive mission. Särskilt bör därvid möjligheten för anhöriga att komma i kontakt med andra i samma situation prioriteras.
- Försvarsmakten förbättra möjligheterna till kommunikation mellan soldaten och dennes anhöriga. Användande av webbkameror för audiovisuell kontakt bör kunna erbjudas.
- Försvarsmakten bör åläggas att ge psykosocialt stöd till anhöriga även i andra fall än när den närstående soldaten avlidit eller allvarligt skadats om sådant stöd inte ges av andra instanser.

- Försvarsmakten bör kunna etablera ett system med kontaktpersoner som anhöriga kan vända sig till för information och hjälp med vägledning till det praktiska stöd som kan behövas under den anhöriges tjänstgöring.

13 Stöd vid kritik m.m.

Utredningen förslag:

- Den politiska nivån bör ges ökad kunskap om fredfrämjande verksamhet och förutsättningarna för att bedriva internationella militära insatser.
- En ökad samsyn mellan politisk och militär nivå på den fredsfrämjande verksamheten bör eftersträvas.
- Försvarsmakten bör verka för ytterligare öppenhet inom ramen för vad den internationella militära insatsen säkerhetsmässigt tillåter.
- Försvarsmakten bör förbättra förmågan att hantera kritik vid uppkomna händelser.
- Försvarsmaktens personal och deras anhöriga som utsätts för oriktig kritik bör i större utsträckning få hjälp och stöd av myndigheten.
- Försvarsmakten bör skyndsamt tillsätta oberoende utredningar som arbetar med öppenhet vid allvarigare händelser.
- Försvarsmakten bör stärka den juridiska kompetensen vid internationella militära insatser. Bland annat bör utbildning och övning i insatsregler m.m. genomföras regelbundet.

13.1 Inledning

Regeringen framhåller i utredningsdirektiven att det är Sverige som nation som bidrar med personalen till fredsfrämjande internationella militära insatser. Riksdagen och regeringen har det yttersta ansvaret för att den utsända personalen ges förutsättningar för att lösa sina uppgifter. I detta ansvar ligger att gentemot medborgarna

tillförsäkra att förberedelserna och omhändertagandet är det bästa möjliga. Det viktigt att den utsända personalen har samhällets stöd före, under och efter genomförd insats.

Regeringen har i direktiven angett att utredningen inom ramen för dessa grundläggande utgångspunkter ska särskilt belysa vilka stödåtgärder som bör finnas för förband, individer och anhöriga som i medierna framställs som brottsliga trots att de följt nationell och internationell rätt och fullgjort en ålagd uppgift. I direktiven anges utredningen får pröva även andra förhållanden som har samband med uppdraget än de som berörs i direktiven och föreslå förändringar om så behövs.

13.2 Utgångspunkter

Som tidigare angetts så har det internationella samfundets beredskap att ingripa i olika kris- och konfliktsituationer ökat under senare år och blivit mera krävande till sin karaktär. Utifrån de fredsfrämjande insatsernas uppgifter och befogenheterna att använda maktmedel kunde man tidigare klarare än för närvarande skilja mellan så kallade traditionella fredsbevarande uppdrag och krävande uppdrag som avvek från dessa.¹ Traditionella fredsbevarande uppdrag som främst innefattar observation och rapportering pågår fortfarande och sådana uppdrag kommer att behövas även i fortsättningen. De fredsbevarande uppdrag eller militära kris- hanteringsuppdrag som genomförs av olika organisationer, även FN, förutsätter dock i dag även en förmåga att agera för att säkra uppdragets mål, vid behov även mot den ena partens vilja och särskilt för att förhindra att parterna agerar våldsamt. En möjlighet till tvångsåtgärder har därför innefattats i de flesta militära krishanteringsuppgifter som genomförts sedan ingången av 1990-talet. I många fall har möjligheten till tvångsåtgärder och användning av maktmedel också visat sig nödvändigt redan i syfte att trygga den internationella organisationens trovärdighet och verksamhetsförutsättningar.

Det är mot denna bakgrund som frågan om stödåtgärder i samband med att förband, individer och anhöriga framställs som brottsliga i medierna, trots att de följt internationell och nationell rätt och fullgjort en ålagd uppgift, ska belysas.

¹ I kapitel 3 har närmare redogjorts för vad som är utmärkande för dagens internationella militära krishanteringsverksamhet.

13.3 Problembild

Som utredningen tolkar direktiven i denna del är utgångspunkten att det svenska militära förbandet och dess personal följt internationell och nationell rätt men av någon anledning ändå anses ha begått straffbar gärning i sin tjänstutövning. I direktiven används termen "brottsliga" men utredningen tolkar detta som att med begreppet avses att förbandet eller enskilda soldater i medierna anses ha gjort sig skyldiga till någon form folkrättsbrott eller annan straffbar gärning trots att några sådana handlingar inte begåtts.

Uppgiften med att föreslå vilka stödåtgärder som bör finnas för förband, individer och anhöriga i dessa situationer väcker – enligt utredningens bedömning – ett antal svåra avgränsningsfrågor.

Det som först måste observeras i denna fråga är den grundläggande utgångspunkten att i det svenska demokratiska systemet är yttrandefriheten grundlagsfäst samtidigt som mediernas ställning och oberoende utgör en av grundpelarna för vårt lands demokratiska styrelseskick. Mediernas roll som granskare, opinionsbildare och förmedlare av information medför att det är medierna själva som bestämmer vad som ska publiceras och i vilken form detta sker.

Det måste också observeras att i det fall som en händelse som föranleder kritik i medierna även blir föremål för rättslig prövning har de rättsvårdande myndigheterna att självständigt och förutsättningslöst utreda och pröva om det förekommit någon straffbar gärning. Försvarsmakten har i dessa fall en skyldighet att samverka med dessa myndigheter för att klarlägga vad som eventuellt kan ha inträffat. Försvarsmaktens möjligheter att under pågående utredning ta ställning till vad som i och för sig i detta skede skulle kunna betraktas som oriktig kritik är därför begränsad, eftersom myndighetens eventuella agerande annars riskerar att påverka pågående utredning.

Utredningen vill påpeka att ett påstående i media om att ett svensk förband som deltar i en fredsfrämjande internationell militär insats eller enskilda i förbandet har gjort sig skyldig till en straffbar handling i sin tjänstutövning kan ha olika orsaker. En orsak kan vara att förbandet eller enskilda soldater varit involverad i strid eller genomfört tvångsåtgärder som av media eller andra opinionsbildare anses gå utöver mandatet för den fredsfrämjande insatsen och därför anses som en olaglig handling, även om den efterföljande utredningen skulle visa att så inte varit fallet. En annan orsak kan

vara att förbandet eller enskilda ur förbandet misstolkat sitt mandat och sina insatsregler, så kallade *Rules of Engagement*, och i sin tjänsteutövning därför rättsstridigt använt våld eller andra tvångsmedel mot parter i konflikten eller mot civila i insatsområdet. En tredje orsak kan vara att förbandet eller enskilda i förbandet medvetet brutit mot mandat och insatsregler och på denna grund ådragit sig kritik i medierna. Det kan även finnas andra orsaker.

Utredningen har särskilt uppmärksammat två fall som väckt stor uppmärksamhet i media och bland allmänheten och där militära enheter ur Försvarsmakten i media anklagats för vad som får betraktas som straffbara handlingar.

I det ena mediafallet deltog enheter ur den svenska styrkan i Afghanistan i en operation som syftade till att omhänderta en person ur lokalbefolkningen. Under operationen utbröt strider mellan enheter ur den internationella styrkan, bl.a. den svenska styrkan, och enheter eller personer som enligt uppgift leddes av den person som skulle omhändertas. Personen ifråga avled under stridigheterna och i de svenska medierna framfördes efter en tid påståenden om att den avlidne hade bragts om livet som en hämdåtgärd för ett tidigare attentat mot den svenska styrkan där två svenska soldater omkom. Händelsen är känd som den så kallade Boka-incidenten.

I det andra mediafallet påstods företrädare för en samarbetsnation i Kongo ha begått överträdelser mot en civilperson i de svenska soldaternas närvaro. Vidare påstods den svenska personalen ha agerat passivt i händelsen som inträffade ett flertal år tidigare. I media publicerades bilder som var tagna av den svenska personalen och som visade soldater som poserade framför brinnande hus. Fråga väcktes även om Försvarsmaktens interna rutiner och åtgärder vid misstanke om folkrättsbrott. Förbandet i vilket soldaterna ingick ifrågasattes flera år senare på grund av den tidigare händelsen. Enligt uppgifter som kommit utredningen till del måste ett flertal soldater dåligt, främst på grund av den kritik som framfördes i media. Händelsen är känd som den så kallade Bunia-incidenten.

I båda fallen utreddes händelserna internt inom Försvarsmakten. Utredningarna visade inte att den svenska personalen gjort sig skyldig till några straffbara gärningar, även om i det sistnämnda fallet riktades kritik mot enskilda för brister i bland annat rapporteringen till högre chef. Kritik riktades även mot myndigheten för att den själv hade utrett den sistnämnda händelsen.

Båda händelserna utgör exempel på de komplexa problemställningar som uppkommer i samband med att händelser av denna karaktär uppmärksammas och rapporteras i media. Även om Försvarsmaktens interna utredningar i dessa två fall visat att ingen enskild officer eller soldat har gjort sig skyldig till någon straffbar gärning har sådana påståenden framförts i media och de svenska fredsfrämjande militära insatserna har blivit ifrågasatta. Vidare har händelserna medfört att etiska och moraliska frågeställningar uppmärksammas i myndighetens internationella verksamhet.

Utredningen har erfarit att officerare och soldater upplevt att de saknat stöd från myndighetens ledning och att vissa enskilda känt sig orättfärdigt utpekade som etiskt och moraliskt klandervärda även om de inte gjort sig skyldiga till några straffbara gärningar och handlat i enlighet med insatsreglerna för operationen. Även den anställdes anhöriga kan drabbas när en anställd i Försvarsmakten i medierna oriktigt pekas ut som "brottslig" eller på annat sätt etiskt eller moraliskt klandervärd. I synnerhet den anställdes barn kan i sådana situationer drabbas svårt av omgivningens fördömanden.

13.4 Utredningens delbetänkande m.m.

I delbetänkandet påpekade utredningen att den förändrade karaktären på de insatser som Sverige medverkar i ökar riskerna för att misstag begås med allvarliga konsekvenser som följd.

Utredningen påpekade samtidigt vikten av att åtgärder vidtas från såväl ansvariga politiska instansers som Försvarsmaktens sida för att förband och enskilda officerare och soldater inte ska försättas i situationer som leder till orättfärdig kritik. Utredningen framhöll att det därför kan finnas skäl att vidta ytterligare åtgärder som syftar till att förebygga orättfärdig kritik mot förband och enskilda i media.

Utredningen gjorde vidare bedömningen att bland annat de rättsliga aspekterna inte får tillräckligt utrymme vid utbildningen av officerare och soldater inför en internationell militär insats. Vidare omnämndes att eventuella nationella begränsningar som gäller för det svenska deltagandet i internationella militära insatser måste vara tydliggjorda för personalen i utlandsstyrkan eftersom detta bidrar till att minska att risken för att tveksamheter uppstår vid genomförande av operationer. För den enskilde ska det vidare alltid vara klarlagt vilka insatsregler som gäller och vilka begränsningar som

följer med avseende på internationell och nationell rätt och insatsregler.

I delbetänkandet gjorde utredningen den preliminära bedömningen att en utgångspunkt bör vara att det stöd till enskilda officerare och soldater och deras anhöriga som finns vid andra krissituationer även ska kunna utnyttjas i sammanhang som dessa, dvs. om kritik riktas mot förbandet eller enskilda.

Försvarsmakten har i sitt remissvar över delbetänkandet pekat på att myndigheten kan förbättra hanteringen av eventuell kritik i media och på ett bättre sätt förklara de händelser som inträffar. Försvarsmakten har samtidigt påpekat att frågan om tydligheten och tillämpningen av insatsreglerna inte är ett problem då dessa regler gäller för alla insatta förband i internationella militära insatser.

13.5 Utredningens överväganden

Utredningen ska belysa frågan om stödåtgärder i samband med att förband, individer och anhöriga framställs som brottsliga i medierna, trots att de följt internationell och nationell rätt och fullgjort en ålagd uppgift ska belysas. Uppdraget i denna del kan i och för sig tolkas som att det avser frågan om vilka stödåtgärder som lämpligen bör finnas när kritik som upplevs som orättfärdig väl framförs i medierna.

Utredningen gör bedömningen att frågan om stödåtgärder inte bara handlar om vilket stöd som lämpligen kan ges när väl kritiken framförs i medierna utan kanske viktigare vilka åtgärder som kan vidtas för att för att händelser som orsakar negativ kritik och påståenden om "brottsligt" agerande inte ska uppkomma.

Utredningen anser att en ökad kunskap och förståelse för den fredfrämjande verksamheten på den *politiska* nivån kan bidra till att öka kunskapen och förståelsen för denna verksamhet i samhället i övrigt. En ökad förståelse medför att olika händelser som inträffar i ett insatsområde och som i ett första skede betraktas som negativa kan ses i annan belysning. Ökad kunskap om den aktuella insatsen och förutsättningarna för denna kan medföra en mer nyanserad bild och kritik när olika händelser väl inträffar i insatsområdet.

Utredningen anser vidare att politiska företrädare oftare bör besöka insatsområdet och informera sig om verksamheten, vilket kan bidra till en ökad kunskap om verksamheten i flera politiska

läger och nivåer. Närvaron bör inte främst riktas mot regeringen utan mot riksdagen och då bland annat försvars- och utrikesutskottet. Utredningen menar att samtliga ledamöter regelbundet bör besöka något insatsområde för ökad kunskap och insikt. Andra exempel på att sprida kunskap är genom opinionsbildning och folkupplysning, t.ex. genom debattartiklar, deltagande i seminarier och *hearings*. Aktiviteterna kan med fördel ske i samarbete eller tillsammans med Folk- och Försvar eller de politiska ungdomsförbunden. Vidare bör en ökad inriktning mot forskning och studier över insatserna kunna öka kunskapsnivån inom många områden som säkerhetspolitik, bistånd, folkrätt, jämställdhet etc.

Utredningen anser också att Försvarsmakten även bör visa en ökad öppenhet och bidra med information om insatsen och olika händelser till anhöriga, media, politiker med flera. Under insatsen bör regelbundna pressresor med journalister till insatserna genomföras. Försöket med så kallade "inbäddade" journalister bör fortsätta.

Utredningen anser att Försvarsmakten även bör ge bättre stöd till anställda vid oriktig kritik. Företrädare för myndigheten bör i större utsträckning informera om den fredsfrämjande insatsen och förklara förutsättningarna för verksamheten i insatsområdet, vilket mandat som gäller och insatsreglernas innebörd. Försvarsmakten bör även i större utsträckning ge stöd till personalen och deras anhöriga, särskilt barnen, i den omfattning som krävs med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Hur detta stöd närmare bör utformas är en fråga för myndigheten inom ramen för den utökade skyldighet att stödja anställda i internationella militära insatser och deras anhöriga som utredningen föreslår ska införas.

Utredningen anser att Försvarsmakten bör tillsätta oberoende utredningar när kritik och påståenden om allvarliga överträdelser av internationell och nationell rätt eller insatsregler framförs. Sådana utredningar bör av trovärdighetsskäl och för att jävsituationer inte ska uppkomma i allmänhet utföras av en extern instans eller person.

Svenska förband deltar i dag i svåra och komplexa internationella militära insatser som grundas på mandat som medger militär vålds- och tvångsanvändning i enlighet med internationell rätt och för insatsen gällande insatsregler med de begränsningar som följer av svensk lagstiftning och övriga så kallade nationella begränsningar som meddelas av den politiska nivån. Vidare gäller för personalen

den värdegrund samt andra bestämmelser som meddelas av myndigheten.

Erfarenheten visar att den enskilde officeren och soldaten kan ställas inför komplexa och hotfulla situationer som kräver omedelbart beslut av den enskilde i frågan om vilka lagliga handlingsmöjligheter som finns och det lämpligaste handlings sättet i det enskilda fallet. Det ställer stora krav på att officeren och soldaten har god kunskap om det rättsliga regelverket, bland annat insatsregler, och att denne dessutom har genomgått omfattande praktisk träning i att hantera olika situationer som kan uppkomma i insatsområdet.

Utredningen har i samband med analysen av ovan angivna händelser och vad som i övrigt framkommit vid kontakter med företrädare för Försvarsmaktens olika insatsförband funnit att det kan ifrågasättas om svenska förband som deltar i internationella militära insatser alla gånger har tillräcklig utbildning i gällande regelverk, bland annat insatsreglernas innebörd och praktiska tillämpning. Utredningen har även erfarit att Försvarsmakten mött svårigheter att rekrytera juridiskt tillräckligt kompetent personal till befattningen som juridisk rådgivare/auditör vid insatsförbanden. Frånvaron av tillräcklig juridisk kompetens i förbanden medför risk för att chefer och andra inte får nödvändigt stöd i insatsområdet med följd att felbedömningar om den internationella och nationella rättens innebörd och insatsreglernas tillämpning lätt uppstår.

Utredningen menar att Försvarsmakten bör vidta åtgärder för att förbättra och stärka den *juridiska* kompetensen i förband som deltar i internationella militära insatser i syfte att motverka att personalen missbedömer gällande regelverk och olika policydokument som gäller för insatsen. Utredningen har erfarit att den juridiska funktionen inom myndigheten för närvarande saknar en organiserad rekrytering och utbildning av juridiska rådgivare till insatsförbanden och att tjänsten som juridisk rådgivare i vissa fall tillsatts med personal som formellt inte uppfyller kraven eller som inte tidigare tjänstgjort inom relevant juridiskt område. Utredningen menar att myndigheten i den framtida rekryteringen av juridiska rådgivare till insatsförbanden måste vidta åtgärder för att säkerställa att den som ges uppdraget som juridisk rådgivare i vart fall uppfyller de formella krav som myndigheten självt anger i befattningsbeskrivningen för tjänsten. Utredningen anser vidare att den juridiska personalen för insatsförbanden bör rekryteras, organiseras och kompetensutvecklas på motsvarande sätt som nu sker för per-

sonal som administreras av Försvarsmedicincentrum.² En sådan ordning skulle över tiden säkerställa tillgången till juridiskt kompetent personal för insatsförbanden i internationella militära insatser.

Utredningen vill i detta sammanhang även betona vikten av att utbildning och övning i frågor som gäller regelverket och policydokument fortsätter under hela insatsen i insatsområdet, bland annat vad gäller insatsregler och soldatkortet.

13.6 Utredningens förslag

Sammanfattningsvis anser utredningen att följande åtgärder bör vidtas:

- Den politiska nivån bör ges ökad kunskap om fredfrämjande verksamhet och förutsättningarna för att bedriva internationella militära insatser.
- En ökad samsyn mellan politisk och militär nivå på den fredsförande verksamheten bör eftersträvas.
- Försvarsmakten bör verka för ytterligare öppenhet inom ramen för vad den internationella militära insatsen säkerhetsmässigt tillåter.
- Försvarsmakten bör förbättra förmågan att hantera kritik vid uppkomna händelser.
- Försvarsmaktens personal och deras anhöriga som utsätts för oriktig kritik bör i större utsträckning få hjälp och stöd av myndigheten.
- Försvarsmakten bör skyndsamt tillsätta oberoende utredningar som arbetar med öppenhet vid allvarligare händelser.
- Försvarsmakten bör stärka den juridiska kompetensen vid internationella militära insatser. Bland annat bör utbildning och övning i insatsregler m.m. genomföras regelbundet.

² Om Försvarsmedicincentrum, se kapitel 10.

14 Statens erkännande

Utredningens förslag:

- Försvarsmakten instiftar en medalj för personal som skadats direkt eller indirekt till följd av stridshandlingar.
- En "Regeringens belöningsmedalj för särskilt berömvärda internationella insatser" instiftas.
- Angående en utvecklad statsceremoniell föreslås inga konkreta åtgärder. Utredningen har dock identifierat ett behov av ökad konsekvens.
- En årlig officiell veteranceremoni införs.
- Ett minnesmonument för samtliga som genomfört internationell tjänst upprättas.

14.1 Bakgrund

Av direktiven till utredningen framgår att inom ramen för grundläggande utgångspunkter skall utredaren särskilt belysa vissa områden och föreslå förändringar om så behövs. Ett av områdena är hur personalen som tjänstgjort i internationella insatser uppmärksammas efter hemkomsten. Det kan gälla t.ex. medaljutdelning. Men det kan också gälla på vilket sätt tjänstgöringen utgör en merit i den enskildes fortsatta arbete. Meritvärdering behandlas nedan i kapitel 15, varför fokus här ligger på andra former av erkännande.

I delbetänkandet gjorde utredningen bedömningen att överbefälhavaren har ceremoniella och belöningsmässiga instrument för att erkänna och uttrycka sin myndighets uppskattning för det goda arbete och de uppoffringar som enskilda soldater utför i den fredsfrämjande verksamheten. Däremot så saknar de politiska besluts-

fattarna i riksdag och regering egna procedurer för att erkänna insatser som gjorts i den svenska säkerhetspolitikens namn. En officiell medalj uttrycker i flertalet av världens länder statens direkta och officiella erkännande för berömliga gärningar i skarp, militär verksamhet.

I en föränderlig värld såg utredningen värdet av att inrätta ett gemensamt monument för Sveriges alla veteransoldater. Förvisso finns redan platser och monument, som FN-minnesmärket på Djurgården i Stockholm. Men det saknas ett gemensamt monument för olika kategorier av soldater som dödats och skadats i internationell tjänst. Utredningen påtalade att platsen för ett sådant monument bör vara nog övervägt och lätt tillgängligt även för handikappade.

14.2 Delbetänkandet, remissvar m.m.

14.2.1 Allmänt

I sitt remissvar med anledning av utredningens delbetänkande anser Fredsbaskarna att en medalj för skadade i internationell tjänst bör införas. Organisationen säger också att den av FN proklamerade *International Day of United Nations Peacekeepers* den 29 maj bör uppmärksammas årligen. Denna dag har ännu inte etablerats i Sverige på samma sätt som i andra länder. Den allmänna FN-dagen, den 24 oktober används alltjämt. Utredningen noterar Fredsbaskarnas synpunkter men har kompletterande förslag avseende datum för uppmärksammande av veteransoldater. Detta mot bakgrund av att alltfler tjänstgör under annan ledning än Förenta nationerna (FN), t.ex. Europeiska unionen (EU) och Nordatlantiska fördragsorganisationen (Nato).

Utredningen har diskuterat såväl behovet av ceremoniell och monument som fått förslag på medaljer som skulle manifesterat statens erkännande för internationella insatser. Nedan utvecklas också tankar kring den medalj utredningen bedömer mest angelägen att inrätta. I det följande kommer först en kort beskrivning över hittillsvarande och existerande medaljer, i förekommande fall jämte en analys. Därefter, i nästa avsnitt, följer utredningen överväganden jämte förslag avseende medaljer, ceremoniell och monument.

14.2.2 Försvarsmakten

Försvarsmaktens medalj för internationella insatser i brons med blått band

Försvarsmaktens medalj för internationella insatser tilldelas samtlig personal som med godkända vitsord fullföljt sin utlandstjänst. Den tilldelas vanligen även personal som på grund av skada, sjukdom etc. har avbrutit sin tjänstgöring i förtid. Efter särskilt beslut kan medaljbandet beläggas med tilläggsmärke. Detta kan aktualiseras om någon så kallad missionsmedalj inte instiftats för insatsen.

Försvarsmaktens belöningsmedalj för internationella insatser i silver eller guld med blått band belagt med svärd i silver

Försvarsmaktens belöningsmedalj för internationella insatser i silver har som exempel tilldelats personal som under utlandstjänsten visat exempel på stort personligt mod, förtjänstfull ledning av förband eller som gjort annan förtjänstfull insats under svåra förhållanden. Samma medalj i guld har som exempel tilldelats personal som under utlandstjänsten visat prov på upprepat personligt mod som inneburit betydelsefullt föredöme alternativt synnerligt mod och handlingsförmåga eller stort personligt mod under svåra förhållanden. Medaljen delades ut t.o.m. år 2007.

Försvarsmaktens förtjänstmedalj (”för berömliga insatser”) i silver eller guld med gult band (i vissa fall belagt med svärd i respektive valör)

Försvarsmaktens förtjänstmedalj i silver eller guld har som exempel tilldelats personal som genomfört utomordentlig insats som gagnat Försvarsmakten t.ex. med rådighet och handlingskraftigt agerande och med prov på utomordentligt ledarskap och personligt engagemang. Medaljen, som delades ut t.o.m. 2007, kom vanligen inte i fråga i samband med utlandstjänst försåvitt den utomordentliga insatsen etc. inte hade en strikt nationell dimension.

Försvarmaktens nya förtjänstmedalj i silver eller guld med blågult band (under vissa förutsättningar belagt med svärd i respektive valör)

Från och med 2008 samordnas bestämmelserna över belöningsmedaljen för internationella insatser och förtjänstmedaljen ("för berömliga insatser") vilka därmed inte längre delas ut. Samtidigt och i stället instiftades en ny medalj benämnd Försvarmaktens förtjänstmedalj.

Försvarmaktens förtjänstmedalj ska kunna tilldelas oavsett vilka förhållanden som rådde vid tiden för insatsen; nationell, internationell verksamhet, stridsinsats under krigsliknande förhållanden eller annan personlig insats eller verksamhet. Medaljbestämmelserna ska även vara tillämplbara om Sverige befinner sig i krig (väpnad konflikt). Förtjänstmedaljen ska kunna tilldelas envar, oavsett om denne tillhör eller verkar inom Försvarmakten eller inte och oavsett dennes medborgarskap.

Medaljen bäres i blått band med en bred gul rand på mitten och en smal på vardera sidan. På medaljbandet anläggs ett rättuppstående svärd i guld eller silver om medaljen tilldelats för insatser i strid eller under krigsliknande situationer. Bestämmelser för Försvarmaktens förtjänstmedalj återfinns i sin helhet i bilaga 7.

14.2.3 Andra än Försvarmakten

Förutom Försvarmakten är det ovanligt att andra företrädare för det svenska samhället utdelar medaljer med anledning av t.ex. särskilda insatser under utlandstjänst. Under 1960-talet tilldelades ett tiotal soldater som tjänstgjort i Kongo Vasamedaljen, en kunglig belöningsmedalj för allmänt medborgerliga förtjänster. Medaljen upphörde att utdelas 1974.

Regeringens befintliga belöningsmedaljer

Regeringens fyra belöningsmedaljer beskrivs i en promemoria från statsrådsberedningen benämnd *Regeringens belöningsmedaljer och regeringens utmärkelse Professors namn* (SB PM 2006:1) från januari 2006.

Av de sammanlagt 259 medaljer som utdelats under perioden 1975–2005 så har 12 utdelats inom Försvarsdepartementets område. Antalet utdelade medaljer varierar från år till år.

Medaljen *För medborgerlig förtjänst* har inte delats ut sedan 1988, efter att sedan 1975 bara ha delats ut tolv gånger. Medaljen *För omsorgsfull renvård* endast delats ut tre gånger under hela perioden 1975–2005.

Det helt övervägande antalet medaljer, 227 stycken, har varit av kategorin *Illis quorum meruere labores* (Åt dem vars gärningar gör dem förtjänta av det) i olika storlekar. Fem av dessa har utdelats inom Försvarsdepartementets område, allihop under åren 1992–1994. I ett av fallen med argumentet ”Synnerligen förtjänstfulla engagemang och insatser i FN:s fredsbevarande operationer” (Generallöjtnant L-E Wahlgren 1993).

Den fjärde medaljen *För berömliga gärningar* har sammanlagt delats ut 17 gånger under perioden varav sju gånger inom Försvarsdepartementets område. Denna medalj delas ut till personer som rådigt och modigt räddat en människa i livsfara. Till militär personal har fyra medaljer utdelats till de som räddat personer ur brinnande farkoster eller tält, två medaljer har utdelats till de som med fara för eget liv räddat värnplikting i samband med handgranatsolycka och slutligen har en medalj tilldelats en högvaktssoldat, som räddat en man från att drunkna i Stockholms ström.

Utredningens analys avseende regeringens medaljer

Medaljen *Illis quorum meruere labores* anses bara komma i fråga om insatser bedöms vara synnerligen förtjänstfulla och överträffar vad som kan förväntas inom ramen för en mycket väl skött anställning eller ett mycket väl utfört uppdrag.¹ Det finns inte i ovan nämnda promemoria (SB PM 2006:1) någon uppgift om mottagarnas ålder vid medaljeringstillfällena 1975–2005. En genomgång visaer dock att *Illis quorum meruere labores* har kommit att användas som belöning för livsgärningar snarare än för att belöna enstaka synnerligen berömvärda insatser. Översättningen av det latinska namnet med plural för gärningar antyder också detta. När medaljmotiveringarna inte innehåller ordet *mångåriga* så förekommer ofta synonymer som *oförtröttliga* eller *långvariga*.

Det är därför mer tveksamt om medaljen *Illis quorum meruere labores* i någon storlek kan komma i fråga som regeringens belöning ens för en väl genomförd utlandsmission om mindre än ett år, eller kan tilldelas en yngre person.

¹ Prop. 1973:91 (som föregick 1975 års reform av det statliga belöningssystemet).

Medaljen *För berömliga gärningar* har delats ut en enda gång till en soldat i dåtidens motsvarighet till Försvarmaktens utlandsstyrka (Gaza 1957). Berömliga gärningar som räddat liv har utförts i Försvarmaktens utlandsstyrka ett flertal gånger sedan dess. Eftersom kontrakterad och utsänd personal ur Försvarmaktens utlandsstyrka kan förväntas rådigt och modigt rädda liv, som en del av sin ordinarie tjänstgöring, kan en livräddande insats kanske inte anses tillräckligt exceptionell i sitt sammanhang för att förtjäna en särskild belöningsmedalj från regeringen. Förväntningarna och därmed också kraven är möjligen högre ställda på en anställd i Försvarmaktens utlandsstyrka än på en soldat hemmavid.

Sammanfattningsvis konstaterar utredningen att berömvärda insatser med fara för eget liv i Försvarmaktens utlandsstyrka leder, med de fyra belöningsmedaljer som regeringen sedan 1975 har till sitt förfogande, inte annat än undantagsvis till att soldater belönas.

14.2.4 Övrigt

Svensk personal som utmärkt sig i utlandstjänst, såväl i form personligt mod i vissa situationer som på annat sätt t.ex. genom exceptionell arbete i en svår internationell miljö, tilldelas från och till medaljer av andra nationer eller organisationer. Ett exempel är Nato:s belöningsmedalj, *Meritious Medal*.

14.3 Utredningens överväganden och förslag för stärkande av statens erkännande

14.3.1 Försvarmaktens medalj för personal som skadats genom stridshandlingar

Utredningen förordar att Försvarmakten tar fram en medalj att utdelas till den ur sin personal som skadats direkt eller indirekt till följd av stridshandlingar. Den föreslagna medaljen utgör ett erkännande för den risk som personalen utsätts för och där några får betala ett särdeles högt personligt pris. Utredningen anser att med tydliga förutsättningar kommer det inte att behövas några svårare bedömningar för tilldelning. Försvarmakten bör därför reglera de närmare förutsättningarna, t.ex. vad som inbegrips i begreppet stridshandling.

Försvarsmakten bör även kunna överväga att tilldela den föreslagna medaljen till annan som anses förtjänt. En polis, en civil rådgivare, en soldat från annan samarbetande nation m.fl. som skadas i samband med en militär insats bör kunna förlänas en sådan medalj, vilket då också bör framgå av medaljreglementet.

I Danmark och Norge delas medaljer ut till militär personal som allvarligt skadats till följd av stridshandlingar. Detta har bemötts positivt. Kvalifikationerna för utdelning av medaljerna är strikta och i exempelvis Norge har det rört sig om högst en handfull medaljer som delats ut per år. Det är respektive försvarsmakt som delar ut medaljen. Medaljen kan delas ut även till den som skadats i hemlandet eller i hemlandets farvatten. Men det är en förutsättning att en fientligt sinnad part är den mer eller mindre direkta orsaken till den uppkomna skadan.

14.3.2 Regeringens belöningsmedalj för särskilt berömvärda internationella insatser

Utredningens analys avseende regeringens nuvarande medaljer visar att det inte sällan är livsgärningar som belönas. Slutsatsen är att soldater endast undantagsvis tilldelats någon av existerande regeringsmedaljer. Utifrån detta kan det hävdas att nuvarande medaljer inte täcker ändamålet dvs. utdelas inte till förmån för de som ingår i internationella militära insatser som Sverige deltar i. Utredningen menar att det är viktigt att uppmärksamma och uppskatta berömvärda insatser i den farliga verksamhet som statsmakterna har beslutat och i vilken soldater riskerar liv och hälsa. Utredningen föreslår därför att regeringen instiftar medaljen, ”Regeringens belöningsmedalj för särskilt berömvärda internationella insatser”.

Medaljen bör i första hand tilldelas personal som i någon form stått under svenskt huvudmannaskap och som utfört en eller flera exceptionella insatser under mycket svåra förhållanden. Medaljen bör kunna tilldelas *exempelvis* militär, polis eller departementspersonal.

Medaljen skulle också kunna tilldelas personer som genomfört en eller fler exceptionella insatser men som vid tidpunkten tjänstgjorde under annat huvudmannaskap. Personerna kan t.ex. som tjänstlediga ha arbetat för en internationell organisation eller annat land.

Regeringen bör kunna besluta om tilldelning i ytterligare fall.

14.3.3 En utvecklad statsceremoni

Utredningen gör bedömningen att det uppfattas som angeläget att statsmakterna i allmänhet och i synnerhet vid förluster visar på ett starkt engagemang för utlandsstyrkans verksamhet. Även om andra offentliga verksamheter är riskabla skiljer sig utlandsstyrkan i ett avseende. När det gäller personal som ingår i fredsfrämjande uppdrag är det enbart riksdagen (fredsframtvingande) eller regeringen (fredsbevarande) som har befogenhet att skicka soldater i tjänst utomlands. Utredningen avser inte lägga fram förslag på vilka åtgärder – t.ex. vilken eventuell ceremoni som kan vara lämplig i riksdagen – men konstaterar att det finns ett behov av ökad konsekvens.

14.3.4 En årlig officiell veteranceremoni

Utredningen har i samtal med företrädare för veteranorganisationer, med veteransoldater själva och soldater i utlandstjänst fått en ökad förståelse för behovet av erkännande från statsmakterna. Samtalen har manifesterat vad utredningen berörde i delbetänkandet. Inhämtade erfarenheter från andra länder talar också sitt tydliga språk. Frågan om medaljer har berörts ovan. Eftersom de är tillgängliga för samtliga veteransoldater, liksom anhöriga och andra, är veteranceremonier och minnesmonument minst lika angelägna. Detta behov har också påtalats av Försvarets traditionsnämnd.

Utredningen menar därför att tiden nu är kommen för att introducera en bredare officiell veteranceremoni. Förutom till de som arbetat under olika organisationer ska ceremonin rikta sig till all svensk personal som deltagit i internationella insatser med svensk huvudman. F.d. uniformerad personal som veteransoldater och veteranpolis utgör merparten till antalet och de som också förväntas vilja delta i sådana ceremonier. Ceremonin bör också vara tillgänglig också för alla som tidigare tjänstgjort utomlands. Företrädare för veteranorganisationer liksom för olika myndigheter (Försvarmakten, Rikspolisstyrelsen, Statens räddningsverk, Folke Bernadotteakademin, Sida, Kriminalvårdverket m.fl.) förväntas delta. Representanter för statsmakterna förutsätts också delta.

Platsen för ceremonin föreslås förläggas i anslutning till Sjöhistoriska museet på Djurgården i Stockholm. Platsen är lättillgänglig, inte minst för olika fordon (parkering för bussar m.m.) och har relativt goda allmänna kommunikationsförbindelser. Området motsvarar vad som kan förväntas även för rörelsehindrade. Platsen är vidare en av få där ett eventuellt monument kan resas. Ett alternativ som aktualiserats i samtal med Försvarets traditionsnämnd är Riksplan framför Riksdagshuset i Stockholm. Platsen är central och kan övervägas men utredningen menar att praktiska aspekter (trafik- och parkeringssituationen, säkerhet m.m.) inte talar till dess fördel. Det kan också diskuteras om Riksplan är lämpligt ur kontemplationssynpunkt.

Traditionen som flera olika veteranorganisationer upprätthåller på FN-dagen (24 oktober) vid FN-minnesmärket på Djurgården i Stockholm förvaltas gemensamt av Försvarmakten och dessa veteranorganisationer, varav Fredsbaskarna bara är en. Därtill lägger tre ytterligare renodlade FN-veteranorganisationer och polisen ner kransar; allihop bärande den ljusblå FN-baskern. Ceremonielet är värdigt. Det är dock inte självklart att inbegripa militära insatser under EU, Nato eller Osse² eller civila insatser av personal anställd av Sida, Socialstyrelsen, Folke Bernadotteakademien m.fl. i en ceremoni vid FN-minnesmärket den 24 oktober. Detta trots att de uniformerade fredsstödande insatserna har sin grund i ett mandat från FN.

Fredsbaskarna har föreslagit fredsbevararnas dag den 29 maj som en lämplig dag för årlig veteransceremoni. Utredningen menar att datumet fungerar bra för uppmärksammande av t.ex. "årets fredsbevarare". Däremot är dagen i sig, likt den 24 oktober, starkt anknuten till Förenta nationerna. Utredningen förordar därför ett datum som, i linje med resonemanget ovan, är neutralt i förhållande till vilken organisation eller övergripande uppdragsgivare som den enskilde fredssoldaten, fredspolisen, fredskriminalvårdaren m.fl. har haft. Utredningen menar därför att Folke Bernadottes dödsdag som infaller den 17 september, är ett lämpligt datum för en gemensam veteransceremoni. Folke Bernadotte kan som uniformerad FN-medlare i Mellersta Östern anses ha varit den förste svenske fredsbevararen och tillika den förste som omkom i fredstjänst, dessutom av antagonistiskt våld.

² Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa.

Utredningen föreslår att Försvarsmakten bör vara huvudman för veteranceremonin. Utredningen bedömer att kostnaderna för en årlig ceremoni blir relativt låga. Berörda myndigheter och organisationer bör kunna bidra och på Försvarsmaktens begäran vara också ekonomiskt delaktiga.

14.3.5 Ett minnesmonument

I linje med ovannämnda resonemang om en bredare officiell veteranceremoni har röster höjts för att iordningsställa ett monument för de som tjänstgjort utomlands med svensk huvudman; militärt som civilt. Ett monument skulle också kunna bli föremål för kransnedläggning, en tradition som är vanlig utanför Sverige och som enligt personal i Försvarsmakten inte sällan efterfrågas under officiella besök. Förslag på plats där monumentet kan placeras är där den årliga ceremoni föreslås förläggas; i närheten av Sjöhistoriska museet i Stockholm. Det är generellt sett mycket svårt att finna platser för monument i Stockholm, som ändå torde vara den mest lämpliga orten. Som nämnts avseende den årliga ceremonin är platsen lättillgänglig och området motsvarar vad som kan förväntas även för rörelsehindrade. Vidare finns en tydlig militärhistorisk koppling till Djurgården och Ladugårdsgärde. Artillerikyrkogården, ubåten Ulvens minnessten, Kungl. Göta Livgardes minnestenar, Kungl. Svea Livgardes minnesten, Flygarmonumentet, Kungl. Livregementets dragoners minnessten och Wasagraven är några exempel på monument m.m. som finns inom någon kilometers avstånd.

Redan i dag finns vid museet en större granitstaty till minne av alla sjömän som förolyckats till sjöss. Ett alternativ kan vara att inte allt för långt ifrån denna staty, men inte i dess omedelbara närhet, resa ett veteranmonument. Därmed tas inte udden av den befintliga statyn lika lite som av det i omgivningen befintliga FN-monumentet. Tvärtom kompletteras då det gemensamma syftet som i grunden är att uppmärksamma och minnas lovvärda insatser som i förlängningen kommit Sverige till gagn.

Monumentet behöver, trots vad namnet i sig antyder, inte vara alltför stort till sin utformning. Ett förslag som utredningen tagit del av är en minnessten med inristade namn på förolyckade i utlandstjänst. Ytterligare förslag skulle kunna tas fram. Utredningen går inte närmare in på hur monumentet skulle kunna

utformas, hur förslag ska insamlas eller vilken juridisk person som ska bära ansvaret häröver. Utredningen bedömer dock att det vore en framkomlig väg att monumentet, åtminstone till sin huvuddel, finansieras av staten.

Utredningen har i kontakt med företrädare för markägaren, Kungliga Djurgårdsförvaltningen, kunnat konstatera en positivt syn på ett minnesmonument för veteransoldater i det föreslagna området. Platsen är inte kontroversiell och den historiska kopplingen till militär verksamhet samt till andra minnesmonument i omgivningen betonades särskilt.

15 Insatsen – en merit för vem?

Utredningens förslag:

- Tjänstgöring i internationella insatser ska vara en förutsättning för Försvarsmaktens personal för viss befordran och för att komma ifråga för högre befattningar.
- Försvarsmakten bör hos Arbetsgivarverket initiera frågan om att internationell erfarenhet kan vara meriterande vid anställningar inom det statliga området och därför bör lyftas fram.
- Försvarsmakten bör medverka till att det blir praktiskt genomförbart för soldater i fredsfrämjande verksamhet att genomföra distansstudier.
- Mer utvecklade arbetsbeskrivningar och tjänstgöringsintyg bör upprättas för personal som tillfälligt tjänstgjort i Försvarsmakten; i utlandstjänst eller i insatsförband.

15.1 Inledning

I direktiven till utredningen uppdrogs åt utredaren att särskilt belysa hur personal som tjänstgjort i internationella insatser uppmärksammas efter hemkomsten. Det kan gälla till exempel medalj-utdelning (se kapitel 14 ovan). Men det kan också gälla på vilket sätt tjänstgöringen utgör en merit i den enskildes fortsatta arbete; att rätt värdera internationella insatser i den följande karriären.

I delbetänkandet uppmärksammade utredningen att det är förenat med både för- och nackdelar att lämna sitt ordinarie arbete för en tidsbegränsad anställning när det gäller den fortsatta karriären. Det gäller oavsett för vilket uppdrag man lämnar och oavsett vilken arbetsgivare man har.

Det förekommer att yrkesofficerare med ordinarie tjänstgöring inom grundorganisationen inte alltid upplever stor förståelse från kollegor och överordnade. Detta gäller särskilt när tidsförhållandena inför utlandstjänstgöringen är kort. Det finns en brist på truppförande befäl och specialister inom stora delar av försvaret. Konkurrensen om sådan personal blir därför tydlig. Att fylla tomrummet när någon lämnar är svårt. Påverkan på utbildningen av totalförsvarspliktiga eller fullgörandet av andra viktiga uppgifter kan bli lidande. En känsla av svek kan inställa sig, både hos den som åker iväg och hos dem som blir kvar.

Att lämna den ordinarie arbetsplatsen innebär också att kontakten med verksamheten bryts. Uppbyggda nätverk hålls inte aktuella. Risken att man tappar ”fredstida” kompetens är stor. Man kan glömmas bort i omorganisationer eller få en svagare position när det gäller fördelning av nya arbetsuppgifter och ansvarsområden. När risken för karriären möter statsmakternas och myndighetens uttalade mål att öka Sveriges deltagande i den militära krishanteringen utomlands kan de enskilda komma att känna frustration. Den svårighet som många yrkesofficerare vittnar om drabbar naturligtvis även soldater med andra ordinarie arbetsgivare än Försvarsmakten. Sannolikt är det ännu svårare för dem vars arbeten saknar tydlig koppling till arbetet som soldat.

Utredningen konstaterade i delbetänkandet att om den insatte soldaten ska uppleva insatsen som befrämjande för den egna karriären, måste meritvärderingen av tjänstgöring i utlandsstyrkan stärkas. För dem med en ordinarie anställning eller studier i det civila handlar det om att tydliggöra värdet av de kunskaper och erfarenheter som utbildning och insats medför för individen. Vidare konstaterades att försvarets marknadsföring mot samhället är mer fokuserad på rekrytering än att understryka meritvärdet av insatser. Utredningen påtalade, avseende de försvarsmaktsanställda, att myndigheten i egenskap av arbetsgivare har bättre möjligheter att väga upp de karriärmässiga risker som insatsen alltid medför. Här krävs det mer än att ledningen pekar ut värdet av deltagande. Utredningen menade därför att det kan övervägas om insatsen bör vara en förutsättning för befordran på samma sätt som äldre tiders krigsförbandsövningar eller om den på annat sätt kan integreras i befordringsgången.

En jämförelse kan göras med att det tidigare fanns ett krav på kompanichefstjänst för befordran till överstelöjtnant i armén och bataljonschefstjänstgöring för befordran till överste. För reserv-

officerare var deltagande i krigsförbandsövningar tidigare i princip en förutsättning för befordran till kapten.

I delbetänkandet uteslöt inte heller utredningen att andra incitament såsom premier eller möjlighet till fortbildning kunde beaktas eller övervägas som ett led att höja meritvärdet.

15.2 Remissvar m.m.

I remissvaren över delbetänkandet framkommer att *Försvarsmakten* anser att meritvärdering är ett viktigt område. Myndigheten påpekar att inom organisationen skärps nu kraven på att man genomfört internationell tjänst för att komma i fråga till vissa befattningar, varav en del för befordran. Likaledes torde en transformering till övriga samhället vara viktig för övriga medarbetare, som lämnar försvaret efter genomförd mission. Försvarsmakten påtalar också att den politiska nivån torde spela en stor roll i att få arbetsgivare att inse fördelen med att ha anställda som tjänstgjort utomlands.

Under våren 2008 har Försvarsmakten bland annat uppgett att erfarenhet från tjänstgöring i internationell mission är en parameter som tillmätts stor vikt vid utformningen av en kravprofil inför ett urval till en befattningsplacering. I sig kan dessutom befattningsplaceringen vara urval för befordran. Urval sker i ökande takt genom intresse-/sökförfarande, vilket tar sin utgångspunkt från kravprofiler.

Försvarshögskolan har i sitt remissvar angett att man stödjer utredningens förslag om att internationella insatser bör vara en förutsättning för befordran. Samtidigt verifierar myndigheten, med hänvisning till sin forskning, de problem utredningen identifierat angående meritvärdering.

15.3 Hur ser man i Danmark och Norge på meritvärdet efter internationell tjänst?

Under kapitel 7 om internationella erfarenheter redovisas olika länders syn på meritvärdering främst avseende yrkesanställd militär personal. Slutsatsen är att med få undantag utgör utlandstjänst inte endast en fördel vid urval till högre militära studier och befordran. Det är ofta också en förutsättning härför.

Mer specifikt konstaterades angående den norska policyn att man kommit längre än i Sverige med att följa principen om att internationell tjänstgöring ska vara meriterande. Många befattningar som är attraktiva har i sin kravprofil att innehavaren ska ha fullgjort internationell tjänst. Internationell tjänst *uppfattas* som en förutsättning för nästa befattning.

Lika lite som i Norge, är internationell tjänst ett *formellt* villkor för karriärgången i Danmark. Ändå uppfattas det i Danmark som en fördel att ha gjort utlandstjänst i sin nuvarande nivå för att bli befordrad till nästa. Följaktligen är uppfattningen att om en officer inte deltar i internationell tjänst kan detta påverka den militära karriären negativt. Vid utredningens besök i Norge och Danmark menade respektive värdar att soldater som varit utomlands värderades högt också av civila arbetsgivare. En förklaring ansågs vara att sedan andra världskriget är försvarets ställning i såväl Norge som Danmark relativt stark.

15.4 Utredningens överväganden kring en ökad meritvärdering

15.4.1 Inledning

Det har, trots många vakanser på flera nivåer, inte sällan påståtts att officerare och andra anställda i Försvarsmakten inte kunnat beredas möjlighet att tjänstgöra i en internationell mission. Mot bakgrund av detta bedöms vid varje enskilt urvalstillfälle hur avgörande den internationella erfarenheten ska vara; ett ”ska”-krav, ett ”bör”-krav eller ”meriterande”. Detta ställs mot att ha en bred eller smal urvalsgrupp. Försvarsmakten har till utredningen förklarat att myndigheten tillsätter befattningar i organisationen efter alla nämnda kravnivåer angående tidigare internationell erfarenhet.

I en skrivelse presenterad under våren 2008 har också regeringen uttryckt betydelsen av meritvärde (s. 20).¹

Deltagande i internationella insatser medför ett flertal positiva effekter för myndigheter och dess personal då internationellt arbete ger kunskap och erfarenhet som myndigheten och dess personal kan använda i sitt operativa arbete. Det är viktigt att sådana effekter av de internatio-

¹ Nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet, skr. 2007/08:51, s. 20.

nella insatserna och myndigheternas intresse beaktas när bidrag till civila insatser övervägs och planeras.

Mot den bakgrunden bör det vara naturligt att internationella erfarenheter ses som meriterande vid tillsättningen av befattningar nationellt.

I föreliggande kapitel återkommer ett antal begrepp som ”internationell tjänst”, ”internationell insats”, ”deltagande i utlandsstyrkan” m.m. Begreppen används synonymt för att beteckna sådana konkreta uppdrag där personal är insatt i fredsfrämjande verksamhet utomlands. Till dessa uppdrag räknas också enheter som direkt stödjer insatsen t.ex. med logistik i ett tredje land i eller i nära anslutning till insatsområdet.

Utredningens arbete tar inte bäring på annan tjänstgöring utomlands, t.ex. arbete i mer permanenta högkvarter (FN, Nato, EU, ambassader, delegationer m.m.).

I samband med att resonemang förs kring meritvärdering förekommer ibland påståenden som att utlandstjänst i sig inte är automatiskt kvalificerande, innebär en hög arbetsbelastning eller förhöjda risker eller att det direkta ansvaret inte behöver vara så omfattande som vid tjänstgöring hemma. Utredningen har beaktat att det finns många aspekter på internationell tjänstgöring och som insatt i förband utomlands. Till exempel är utredningen medveten om att intensiteten i verksamheten i insatsområden varierar. Med hänsyn till sentida internationella insatsers komplexitet och risker menar utredningen sammantaget att gjorda analyser och framställda förslag ska ses mot bakgrund av att personalen som regel verkar i en krävande miljö med många och oväntade uppgifter. Det gäller både officerare och enskilda soldater.

15.4.2 Formellt respektive informellt meritvärde

Utredningen har i möte med företrädare för myndigheter och organisationer, i samtal med veteransoldater och chefer med flera – kunnat konstatera att meritvärderingen består av två olika delar. Den första är det formella meritvärdet och den andra det informella meritvärdet.

Det *formella meritvärdet* är de regler, bestämmelser och policies som av statsmakterna, behörig myndighet eller organisation slås fast. Det kan t.ex. gälla att viss tjänstgöring ger poäng eller förtur när man söker till en utbildning eller att arbetsgivaren anger i sin

rekrytering att utlandstjänstgöring är meriterande och därmed utgör del av saklig grund (en skicklighetsfaktor) för anställning och befordran.

Det *informella meritvärdet* bygger i allt väsentligt på samhällets syn på den värderade, i detta fall officeren eller soldaten. Om det finns ett starkt stöd för insatserna, om försvaret är starkt förankrat i samhället och informationen om försvaret och insatserna är positiva stärks detta meritvärde. Andra aspekter på det informella meritvärdet är hur kollegor och arbetsgivare, inte minst i kommunal verksamhet och näringslivet, ser på medarbetaren som tillfälligt lämnar arbetsplatsen för internationell tjänst.

Något egentligt *formellt meritvärde* kan inte identifieras i dag. Försvarsmakten har i sitt interna rekryteringsarbete för officerare slagit fast att det ska vara meriterande att ha gjort internationell tjänst. Utredningen föreslår att detta ska stärkas genom att så långt det är möjligt villkora befattningar och befordran av genomförd internationell tjänst. Detta eftersom den fredsfrämjande verksamheten i dag framstår som en prioriterad uppgift med stor generell betydelse för vår faktiska förmåga till väpnad strid. Endast om det finns särskilda skäl ska befordran göras utan sådan erfarenhet. Utredningen anser att detsamma ska gälla för civilt anställd personal inom Försvarsmakten. Sammantaget är det angeläget att denna prioritering får ett synligt genomslag för karriären i Försvarsmakten. Många av cheferna i Försvarsmakten ska utbilda morgondagens veteransoldater – egen erfarenhet är då viktig.

Oavsett personalkategori måste man dock, precis som i Danmark, ta hänsyn till eventuella individuella begränsningar, t.ex. medicinska skäl. Fack- eller huvudtjänstmässiga avvägningar *kan* också bli aktuella. I regel är det dock möjligt också för exempelvis ubåtsbefäl eller flygförare, med färre direkta möjligheter att tjänstgöra i en ordinarie eller ens liknande roll, att ändå tjänstgöra i stimulerande och yrkesrelevanta befattningar i de internationella insatsernas förband.

När det gäller personal som inte har sin ordinarie anställning i Försvarsmakten kan krav på internationell tjänst som soldat inte ställas för en vidare karriär. För statliga anställningar i allmänhet gäller dock att avseende endast ska fästas vid sakliga grunder som förtjänst och skicklighet. Förtjänst består av utövandet av det allmännas tjänst, i regel anställningstid i staten. Skicklighet innefattar alla kvalifikationer för fullgörande av offentlig befattning. Detta följer av 4 § lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA).

Syftet med reglerna är att tillgodose samhället och de enskilda medborgarnas intresse av att statliga tjänster tillsätts och befordras efter objektiva grunder. I förarbeten till LOA framkommer att en faktor i skicklighetsbedömningen mycket väl kan vara erfarenhet inhämtad utomlands. En förutsättning härför är att de internationella erfarenheterna ska vara relevanta för tjänsten eller positionen.² I linje med detta är det kraven som tjänsten förknippas med som bestämmer vilka skicklighetsfaktorer som ska beaktas och hur tungt dessa ska väga. Med internationell inriktning som huvuduppgift bör också internationell erfarenhet i Försvarsmakten vara en erfarenhet av betydelse.

En annan möjlighet att höja meritvärdet skulle kunna vara att soldater oavsett var dessa har sin ordinarie anställning ges möjlighet till distansstudier under sin tjänstgöring. Praktiska förutsättningar för detta måste i så fall erbjudas i form av till exempel lokaler, datorstöd och kanske inhämtande av acceptans för anpassad studietakt hos skola, studieförbund, högskola etc. Försvarsmakten har redan i dag en enhet med verktyg för avancerat distribuerat lärande (FM ADLE) vilket till del kan förenkla ett realiserande av utredningens tankar i praktiskt avseende.

Oavsett hur eller vem som erbjuder studier bör resurser frigöras för att möjliggöra desamma. Distansstudier, inom eller utom Försvarsmaktens regi, kan också effektivisera utbildningen nationellt genom minskat resande. Det bör betonas att utredningen ser förslaget som en möjlighet, men inte rättighet eller garanti för individen. Vidare tar förslaget främst bäring på befintliga utbildningar som skulle kunna erbjudas eller öppnas för soldater. Alltså inte dyra uppdragsutbildningar som Försvarsmakten förväntas betala. I sammanhanget ska också betonas att möjligheten till studier måste betraktas som något positivt. Studier som för många uppfattas som givande kan för andra verka stressande och därmed vara negativt, vilket också riskerar att påverka den verksamhet i vilken soldaten verkar. Studier måste vara ett frivilligt val för de enskilde.

Vad gäller det *informella meritvärdet* anser utredningen att det är viktigt att de politiska instanserna öppet och tydligt stödjer insatserna. Likaså att de insatser som görs uppfattas som legitima och positiva i det allmännas ögon. Den politiska nivån har således ett ansvar för opinionsbildning och samverkan med t.ex. näringslivet och organisationer för att tydliggöra och stärka det informella

² Prop. 1984/85:219, s. 20.

meritvärdet. Ett steg i denna riktning är den ovan nämnda Nationella strategin för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet.³ Regeringen uttrycker där att det bör vara naturligt att internationella erfarenheter ses som meriterande vid tillsättningen av befattningar nationellt.

För soldater med civila arbetsgivare framstår det inte som realistiskt att generellt hävda deltagande i fredsfrämjande verksamhet som meriterande. Förutom opinionsbildning på politisk nivå kan dock rekryterande myndigheter upprätthålla kontakter och samarbeta med arbetsgivare och andra företrädare. Försvarsmaktens personalchef har informerat utredningen om överbefälhavarens nätverk ("Samverkansråd") med företrädare för näringslivet och samarbetet med reservofficersnätverket Fyrklövern. I dessa sammanhang har diskuterats bland annat hur militär erfarenhet värderas vid civil tjänstetillsättning.

Sveriges reservofficersförbund har framfört att i hela det svenska samhället blir det alltmer ovanligt med chefer som har militär bakgrund. I linje med detta befaras att acceptansen och förståelsen för militär verksamhet, hemmavid som utomlands, minskar. En möjlig åtgärd skulle kunna vara att införa bättre beskrivningar av utlandstjänsten. Utredningen delar uppfattningen om bättre beskrivningar, lämpligen tillsammans med utvecklade tjänstgöringsintyg. Utredningen konstaterar att bättre tjänstgöringsintyg framtagits för värnpliktiga som avslutar sin grundutbildning.

Kopplat till meritvärde, men framför allt till rekrytering, är den utmaning personal i stående beredskapsförband möter då civila arbetsgivare inte är skyldiga att bevilja ledighet för förberedelse- och beredskapstiden. Lag (1994:2076) om skydd för anställning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret m.m. med hänvisning till bestämmelserna i 9 kap. lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt tar bäring på tjänstgöring i utlandsstyrkan dvs. den direkta utbildningen inför liksom själva utlandstjänsten. Enligt lagens formulering finns det inget stöd för ledighet för tjänstgöring i stående registerförband. Utredningen föreslår att förutsättningarna för att bevilja ledighet för personal i stående respektive beredskapsförband för internationell tjänst utreds i särskild ordning, se också kapitel 8 om rekrytering, insatsfrekvens m.m.

³ Regeringens skrivelse 2007/08:51.

Utredningen noterar också att då någon beviljas tjänstledighet för arbete i utlandsstyrkan innebär detta inte automatiskt att soldaten kan räkna med att återkomma till samma position eller arbetsfunktion hos sin ordinarie arbetsgivare. Till skillnad från en tidigare föräldraledig finns alltså risken att individen blir omplacerad. Egentligen oavsett arbete anser utredningen att utlandstjänst borde betraktas som en merit och inte något den anställda direkt eller indirekt ska kunna missgynnas för.

Ytterligare aspekter på meritvärdering inbegriper den syn som media återger av de internationella militära insatserna. Som utredningen diskuterar i kapitel 13 om stöd vid kritik mot insatsen bedöms den inslagna vägen med stor öppenhet vara den bästa garanten för allmänhetens förtroende. En återkommande och förhoppningsvis balanserad medierapportering kan indirekt bidra till att meritvärde inte endast består utan också ökar.

15.4.3 Samordning mellan myndigheter

Bland olika svenska myndigheter som bedriver internationell verksamhet finns en generellt positiv inställning till samverkan och samordning. Detta har framgått av remissvaren till Regeringskansliet över delbetänkandet och vid de kontakter utredningen haft med sådana myndigheter. En samsyn avseende meritvärdering har nämnts som ett sätt att generellt stärka internationellt arbete i statsförvaltningen.

15.4.4 Sammanfattning och slutsatser

Utredningen understryker betydelsen av ett uttalat stöd från regering och riksdag för att stärka det informella meritvärdet av deltagande i fredsfrämjande verksamhet. Detta bör även uppmärksammas inom ramen för den försvarsupplysning som genomförs av ideella organisationer på försvars- och säkerhetsområdet.

Betydelsen av internationell erfarenhet vid anställning och befordran måste naturligtvis bedömas från fall till fall. Det ligger i samtliga arbetsgivares intresse att få eller befordra den mest lämpade personen. För myndigheter och andra som har internationella uppgifter, som Försvarsmakten, kan och ska kraven på och/eller förståelsen för tidigare utlandstjänst vara högre. Internationell erfarenhet torde dock inte få bedömas som något negativt även om

verksamheten ifråga inte har direkt nytta av den. Som grund bör, menar utredningen, internationell tjänstgöring bör i allmänhet vara att betrakta som en värdefull erfarenhet i det fortsatta yrkeslivet. Alltså bör tidigare internationellt arbete vara en reell merit i den fortsatta karriären.

Redan i dag kan enligt förarbeten till LOA utlandsvistelser m.m. anses utgöra en skicklighetsfaktor. En förutsättning härför är att de internationella erfarenheterna ska vara relevanta för tjänsten eller positionen.⁴ För Försvarsmakten med sin internationella huvudinriktning borde de flesta arbetslivs- och studieerfarenheterna, vara relevanta för de flesta tjänsterna. Alltså bör tidigare internationellt arbete vara en formell merit i den fortsatta karriären.

Utredningen anser att internationell arbete och utbildning ofta bör kunna vara meriterande vid anställningar och befordran. Utredningen bedömer i detta sammanhang att Arbetsgivarverket har en viktig roll. Arbetsgivarverket är en statlig arbetsgivarorganisation uppbyggd som en medlemsstyrd förening med 270 myndigheter, affärsverk och andra arbetsgivare med anknytning till det statliga området. Med anledning av myndighetens speciella karaktär förekommer sällan anvisningar och ålägganden från regeringen. Istället eftersträvas olika former av kollektivavtal initierade av verket själv eller de olika medlemmarna.

Utredningen anser att Arbetsgivarverket bör överväga att uppmärksamma frågan om att myndigheter bör beakta internationell tjänst som en merit med ökad betydelse i ett samhälle där internationaliseringen blir allt större. Lämpligen kan detta ske genom att Försvarsmakten hos Arbetsgivarverket initierar frågan om internationell tjänst som merit. Ett sådant initiativ bedömer utredningen bland annat skulle uppmärksamma den egna tillsvidareanställda personalen och de som vanligen arbetar, eller söker arbete, inom den offentliga sektorn. En utgångspunkt kan vara att tydliggöra att internationell erfarenhet mycket väl kan utgöra en del av det formella kriteriet om saklig grund och inbegrips som en faktor i begreppet ”skicklighet” (se prop. 1984/85: 219 s. 20).

Genom att om frågan uppmärksammas bedömer utredningen att den skulle kunna få effekt också på det privata området. Försvarsmakten tydliggör att myndigheten har en roll på den internationella arenan. Försvarsmakten skulle också uppmärksamma andra på att personalen utomlands i regel har svåra och far-

⁴ Prop. 1984/85:219 s. 20.

liga uppgifter men också att personalen bygger en hög förmåga av stresstålighet. Genom att framhålla att personalen är duktig hjälper detta till att höja det informella meritvärdet och ger en signal till att veteransoldater är väl lämpade att arbeta i andra delar av samhället.

Sammantaget menar utredningen att föreslagna åtgärder torde öka förståelsen för internationell verksamhet inom det statliga området. Resonemanget följer tankarna i regeringens skrivelse 2007/08:51 Nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet.

För att höja meritvärdet bör soldater och officerare som önskar erbjudas praktiska möjlighet till distansstudier under sin tjänstgöring.

För Försvarmaktens ordinarie, tillsvidareanställda, personal, militär och civil, bör utlandstjänst vara en förutsättning för befordran och vid tillsättning av högre befattningar. Dock måste utrymme finnas för undantag med hänvisning till förhållanden av social eller hälsomässig natur.

För den personal som vanligen inte arbetar inom Försvarmakten, enskilda soldater och reservofficerare, måste konkreta insatser göras för att höja meritvärdet civilt. Bättre och fylligare arbetsbeskrivningar i tjänstgöringsintyg kan vara ett steg mot ökad insikt om vad veteransoldaten gjort utomlands. Att för arbetsmarknadens parter uppmärksamma det olyckliga i att tjänstlediga för internationell tjänst riskerar hamna i ett sämre läge än kollegor som är frånvarande av andra skäl kan vara en åtgärd som indirekt medför ett högre meritvärde.

15.5 Utredningens förslag

Utredningen föreslår att:

- För Försvarmaktens egen tillsvidareanställda personal ska utlandstjänst vara en förutsättning för viss befordran och för att komma ifråga för högre befattningar.
- Försvarmakten bör initiera hos Arbetsgivarverket att överväga bland sina medlemmar att uppmärksamma frågan om att internationell erfarenhet, som t.ex. fredsfrämjande arbete, kan vara meriterande vid anställningar och befordran hos de myndigheter, organisationer med flera som verket företräder. Det skulle medföra att frågan uppmärksammas inom andra delar

av den offentliga sfären liksom inom den privata. Detta till gagn för främst den stora andel soldater som vanligen verkar inom den privata sektorn.

- Försvarsmakten bör medverka till att det blir praktiskt genomförbart för soldater i fredsfrämjande verksamhet att genomföra t.ex. distansstudier.
- Upprättande av mer utvecklade arbetsbeskrivningar och tjänstgöringsintyg för personal som tillfälligt tjänstgjort i Försvarsmakten; i utlandstjänst, eller i insatsförband.

16 Organisationers roll m.m.

Utredningens förslag:

- Försvarsmakten, t.ex. genom den föreslagna veteranadministrativa enheten, bör kontinuerligt pröva vilka organisationer eller föreningar som är lämpliga att involvera i det vidare omhändertagandearbetet.
- Försvarsmakten ges i uppdrag att hitta en ändamålsenlig modell för samarbetet med involverade organisationer eller föreningar samt vad som ska ingå i uppdrag till dem.
- Försvarsmakten ska alltid formalisera samarbetet med aktuell organisation eller förening.
- Försvarsmakten bör säkerställa ett långsiktigt samarbete med Fredsbaskrarnas främst för att upprätthålla hög tillgänglighet avseende den kamratstödjande kärnverksamheten.
- Försvarsmakten bör fullfölja samarbetet med Svenska Soldathemsförbundet så att det påbörjade anhörigstödsprojektet säkerställs.

16.1 Inledning

I direktiven till utredningen anges att förslag till en svensk veteranpolitik dvs. ansvaret för personalen, före, under och efter internationella militära insatser ska utformas med utgångspunkt från en helhetssyn. Utöver vad som ingår i olika tidsskeden ingår också att bedöma samhällets möjligheter som helhet att medverka i utformningen av veteranpolitiken. Myndigheter, de enskilda själva liksom anhöriga utgör exempel vars intressen bör bedömas och belysas.

Frivilligorganisationer utgör en ytterligare grupp direktiven omtalar.

Mot denna bakgrund är det viktigt att ansvarsförhållanden i olika avseenden tydliggörs. Ett område att belysa särskilt är veteranföreningarnas, t.ex. Fredsbaskrarnas, roll och ansvar. Det kan gälla både ett formaliserat samarbete mellan Försvarsmakten och veteranföreningarna och ett informellt samarbete.

16.2 Bakgrund

I delbetänkandets kartläggning redovisades ett flertal viktiga aktörer såväl specifikt, under egen rubrik, som mer generellt under rubriken andra organisationer/sammanslutningar. Officersförbundet (OF), Sveriges Reservofficersförbund (SROF), Svenska Soldathemsförbundet och Värnpliktsrådet beskrevs jämte Fredsbaskrarna således mer specifikt medan frivilligförsvarets organisationer och kamratföreningar berördes mer översiktligt.¹

16.2.1 Fredsbaskrarna

Fredsbaskrarna har sammanlagt ca 5 000 medlemmar jämt spridda över Sverige. Till förbundet är knutna åtta–nio aktiva lokala kamratföreningar. Fredsbaskrarna är inte en frivillig försvarsorganisation. Verksamheten finansieras dels genom medlemsavgifter dels genom anslag från Försvarsmakten. Fredsbaskrarna med, enligt sina stadgar, två tydliga uppdrag; dels att vara paraplyorganisation för de lokala kamratföreningarna dels att stödja uniformerad personal (inkl. poliser) som deltagit i internationella fredsoperationer omnämns särskilt i direktiven. I delbetänkandet framhölls att Fredsbaskrarna tillhandahåller kamratstöd vilket genom ett nätverk förmedlas informellt. I delbetänkandet konstaterar utredningen att detta är viktigt samtidigt som kamratstöd veteransoldater emellan inte kan fullgöra statens ansvar för ett fullgott psykologiskt omhändertagande efter insats. Dessutom konstaterades att möjligheterna och förutsättningarna för Fredsbaskrarnas verksamhet varierar mellan Försvarsmaktens olika utbildningsplattformar (regementen, flottiljer m.m.).

¹ Delbetänkandet, s. 45–50.

16.2.2 Andra organisationer

Några andra aktörer som utger sig för att vara renodlade veteranorganisationer har utredningen inte identifierat. Som nämnts finns däremot många kamratföreningar, nätverk som har medlemmar som deltar i eller internationella insatser. Detsamma gäller exempelvis några av frivilligförsvarets organisationer. Att värna om veteransoldater kan för samtliga dessa utgöra en del av verksamheten. En relativt ny företeelse är organisationer och nätverk som helt eller till en större del värnar om anhöriga till soldater i utlandstjänst. Ett exempel på en sådan är Svenska Soldathemsförbundet som också har utvecklat projekt tillsammans med Försvarsmakten, se också kapitel 12 om stöd till anhöriga. Invidzonen kan nämnas som ett angeläget exempel på nätverk som initierats av och för anhöriga till soldater och veteransoldater.

16.3 Problembild

Fredsaskrarna har i sitt remissvar bland annat påtalat att verkligheten som den avspeglar sig i Fredsaskrarnas stödarbete påfallande ofta visar att den enskilde veteransoldaten upplever att hon eller han uppfattar Försvarsmakten som motståndare. Vidare att de drabbade känner att de står ensamma i kampen för sin rätt [till stöd eller ersättning]. Bland andra frågor nämner Fredsaskrarna också bristen på statistik och menar att som i Norge skulle Försvarsmakten tillsammans med en av staten erkänd veteranorganisation kunna åtgärda detta.

I en bilaga till sitt remissvar redovisas de mest framträdande delarna av förbundets verksamhet jämte ett antal förslag på framtida uppgifter som skulle kunna formaliseras av Försvarsmakten. En delfinansiering efterfrågas för att kunna utveckla verksamheten i den önskade riktningen, via anslag från försvaret eller direkt över statsbudgeten. Fredsaskrarna talar vidare om en särskild Veteranlag där bland annat alla ersättningsformer kan samlas.

Den enskilde veteransoldaten *kan* vara tveksam till att vända sig till Försvarsmakten. I stället vänder sig denne hellre till en organisation utanför myndigheten; veteransoldater hjälper veteransoldater. Det bör t.o.m. vara så att veteranorganisationer som Fredsaskrarna inte uppfattas som Försvarsmaktens förlängda armar. Samtidigt menar Fredsaskrarna att det skulle underlätta med en

initial kontaktyta, enhet, inom Försvarsmakten. En kontaktyta som också har resurser att ta tillvara på t.ex. forskning som sker i eller i anslutning till veteranverksamheten utomlands. Fredsbaskrarna har inte kompetens och resurser att ta till vara på alla erfarenheter och har för närvarande inte heller en sådan ambition. Däremot anser man sig vara det naturliga kontaktorganet i internationellt veteranhänseende. Fredsbaskrarna har till utredningen framfört att de internationella aspekterna, jämte den omfattande kamratstödsverksamheten, borde bidra till att organisationen fick ett officiellt erkännande. Avseende det ekonomiska stödet efterfrågas dock en kontinuitet. Liknande önskemål har framförts från andra föreningar och organisationer, t.ex. Svenska Soldathemsförbundet vars olika stödprojekt till anhöriga till väsentlig del finansieras efter årliga beslut.

16.4 Utredningens överväganden

16.4.1 Behovet av Fredsbaskrarna och andra organisationer

Utredningen konstaterar att organisationer som Fredsbaskrarna fyller viktiga funktioner. Förutom sammanträffande med medlemmar och företrädare för Fredsbaskrarna har de besök som gjorts i Danmark och Norge påvisat behovet av veteranorganisationernas verksamhet. Sverige har inte varit i väpnad konflikt sedan 1814 varför traditionen av veteranorganisationer här inte är lika stark. Att Fredsbaskrarna liksom andra organisationer, kamratföreningar med flera ändå fyller en viktig funktion framstår för utredningen som tydligt.

Också vid sammanträffande med Försvarsmaktens företrädare, såväl överbefälhavaren som personaldirektören, andra företrädare för olika personalfunktioner – inte minst Prehabenheten – har det återkommande omtalats att arbetet som utförs av Fredsbaskrarna, liksom samarbetet med myndigheten, är mycket viktigt. Detta såväl ur individsynpunkt som ur myndighetssynpunkt. Fredsbaskrarna, Svenska Soldathemsförbundet och andra organisationer kan fylla en viktig funktion som komplettering till det arbete som utförs av staten, dessutom mer informellt gentemot mot enskild veteran-soldat och dennes anhöriga. Exempelvis kommer stödet till pass efter obefogad kritik mot insatsen, ett problem som uppmärksammas i kapitel 13.

16.4.2 Utredningens syn på organisationernas verksamhet

Utredningen delar Försvarsmaktens ståndpunkt att Fredsbaskrarna och andra organisationer utgör viktiga länkar i det vidare omhändertagandet. Med fördel kan dessa organisationer uppdras att utföra verksamhet i delar som ligger i anslutning till Försvarsmakten men som inte blir kostnadseffektivt för myndigheten. Självklart inbegrips inte myndighetsutövning i dessa uppdrag.

Utredningen har identifierat att veteranorganisationerna typiskt sett har tre viktiga egenskaper i omhändertagandet av veteransoldater. Det första är att det inom dessa organisationer finns god kunskap om villkoren för deltagande i internationella insatser och därmed förståelse för den enskilde veteransoldaten och dennes problem. Det andra är att som enskild organisation kan det vara lättare att arbeta mer informellt och bygga upp en förtroendefull relation till den enskilde veteransoldaten. Det finns ingen registreringsplikt och organisationen är heller inte bunden av offentlighetsprincipen. För det tredje har Fredsbaskrarna och andra veteranföreningar eller -organisationer goda förutsättningar att i sin verksamhet upptäcka veteransoldater som mår dåligt.

Mot bakgrund av detta är veteransoldatorganisationerna väl rustade för den verksamhet som är en av de mer angelägna ur såväl ett samhälls- och veteransoldatperspektiv nämligen kamratstödsverksamheten. Denna som främst bedrivs av Fredsbaskrarna, tar sig uttryck i form av psykosocialt stöd som tillhandahålls via så kallade kamratstödjare. Den främsta kanalen är via telefonlinjer. Ett rikstäckande nätverk eftersträvas i Fredsbaskrarnas verksamhet. Liknande arrangemang finns avseende anhörigstöd t.ex. genom Soldathemsförbundet (som också samarbetar med olika informella anhörignätverk som t.ex. Invidzonen). Utredningens uppfattning är att kamrat- och anhörigstödsverksamhet bör få ett ökat erkännande och bör kunna ha en hög tillgänglighet.

Veteranorganisationen Fredsbaskrarna, andra organisationer och föreningar, t.ex. kamratföreningar, har också en allmän betydelse som mötesplats och socialt stöd för veteransoldater. Fredsbaskrarna bedriver exempelvis kamratverksamhet i olika former (idrott, pubaftnar, större träffar, arrangerar återbesöksresor till tidigare insatsområden m.m.). Detta värnar förståelsen för det tidigare arbetet i speciella miljöer. Utredningen utesluter inte att denna verksamhet också kan vara positiv i rekryteringshänseende.

Utredningen anser sammantaget att det är viktigt att information om kamratstöd, anhörigstöd och det övriga sociala arbetet, lämnas till soldaterna (och de anhöriga) före, under och efter insats. Det kan ske under utbildningen, på anhörigträffar, förbandsbesök samt i hemkomst- och återträffverksamheten. Självklart är också kärnverksamheten, själva kamratstödet eller anhörigstödet före, under och efter insatsen viktig. Utredningen anser att det är lämpligt att stöd kan lämnas av organisationer som samarbetar med Försvarsmakten. Organisationer som stödjer soldaterna och deras anhöriga är därför viktiga inslag i det vidare omhändertagandet. För att nå den nödvändiga förutsägbarheten i organisationernas – och också i Försvarsmaktens – verksamhet krävs en kontinuitet i samarbetet.

16.4.3 Hur ska Fredsbaskrarna och andra organisationer stödjas från Försvarsmakten?

Utredningen förespråkar att Försvarsmakten efter hand prövar vilka organisationer eller föreningar som kan bistå i den vidare omhändertagande- och uppföljningsverksamheten efter internationella insatser. Lämpligen kan detta arbete utföras av den veteranadministrativa enhet som utredningen föreslår i kapitel 18.

Utredningen föreslår vidare att Försvarsmakten ges i uppgift att hitta en lämplig modell för sitt samarbete med organisationer och föreningar som stödjer myndigheten i arbetet med veteransoldaters omhändertagande; avtalsformer, ersättningar.

I samband med organisationers roll bör uppmärksammas att det pågår en översyn av den frivilliga försvarsverksamheten där man bland annat diskuterar nya kriterier, inklusive ersättning, för de frivilliga organisationerna.² Enligt direktiven ska utredningen redovisa sina resultat den 31 oktober 2008. För utredningens vidkommande kan konstateras att den framtida frivilliga försvarsverksamhetens roll således är under utredning och att något förslag med anknytning till veteransoldatområdet som föregriper den parallella utredningens ställningstagande inte kan lämnas.

Fredsbaskrarna och andra inbjuds vid förbandens hemkomst och vid återträffar för att informera om respektive verksamhet och ersätts för resor m.m. av Försvarsmakten. Angående Fredsbaskrarnas kamratstödsverksamhet stödjer Försvarsmakten bland annat

² Utredningen om Frivillig försvarsverksamhet, Fö 2008:02.

utbildningsarbetet och under 2008 kostnaden för inrättandet av en permanent kamratstödstelefon. Utredningen har dock erfarit att det stöd som nu utgår till Fredsbaskrarna sker på årsbasis.

Med beaktande av ovannämnda aspekter som parallella utredningar m.m. menar utredningen att förutsägbarhet och kontinuitet i samarbetet mellan Försvarsmakten och veteransoldatorganisationen Fredsbaskrarna är av största betydelse. Utredningen anser att Försvarsmakten bör säkerställa stödet till Fredsbaskrarna i ett flerårigt samarbete. Bland annat bör regleras vad Fredsbaskrarna ska göra, hur och när aktiviteter och annat ska göras samt villkor för själva ersättningen. Utredningen menar att förutom själva kamratstödet och informationsverksamheten bör en administration kunna upprätthållas.

Förutom ett kontinuerligt samarbete med veteransoldatorganisationen Fredsbaskrarna förordar utredningen att Försvarsmakten fullföljer det påbörjade samarbetet med Svenska Soldathemsförbundet avseende dess anhörigstödsprojekt. Detta innebär kurser för par, kontaktnätverk och telefonrådgivning till anhöriga. Utredningen erfar att efterfrågan på anhörignätverk och kontaktpersoner ökar, se också kapitel 12 om stöd till anhöriga.

16.5 Utredningens förslag

Utredningen föreslår sammanfattningsvis att:

- Försvarsmakten, t.ex. genom den i kapitel 18 föreslagna veteranadministrativa enheten, kontinuerligt bör pröva vilka organisationer eller föreningar, inklusive Fredsbaskrarna och Svenska Soldathemsförbundet, som är lämpliga att involvera i det vidare omhändertagandearbetet;
- Försvarsmakten bör ges i uppdrag att hitta en ändamålsenlig modell för samarbetet med involverade organisationer eller föreningar samt vad som ska ingå i avtal med dem;
- Försvarsmakten bör formalisera samarbetet med aktuell organisation eller förening; Parterna bör reglera vad organisationen ska göra liksom vilken ersättning som ska utgå etc.;
- Försvarsmakten bör säkerställa ett långsiktigt samarbete med Fredsbaskrarna. Hög tillgänglighet kan därmed upprätthållas över tiden avseende den kamratstödande kärnverksamheten.

Likaså bör organisationen fortsätta ge information före, under och efter insatsen;

- Försvarsmakten bör fullfölja samarbetet med Svenska Soldathemsförbundet. Därmed kan det påbörjade anhörigstödsprojektet säkerställas.

17 NBG – Veteranpolitiska erfarenheter

”NBG var en ny erfarenhet för svenska Försvarsmakten. Att jobba med anställda soldater under en sådan lång tid kräver vissa saker. Bra utbildning, bra lön, bra chefer och bra materiel. Vi är överlag vana vid värnpliktiga. Anställda soldater kräver mycket mer”.

Slutsats presenterad av I 19 i Boden

”Vi var förberedda på att beredskapssoldaterna skulle ha höga förväntningar och krav på utbildningen. Så har också varit fallet. Befälet har försökt utöva ett ledarskap enligt utlandsstyrkans modell, där soldaterna i alla lägen ska bemötas som anställda kollegor, med viss frihet under ansvar. Vi har också ansträngt oss för att göra deras fritid meningsfull med hjälp av olika aktiviteter såsom idrott, friskvård, welfare (egen mäss), soldathem etc. Fungerar inte de sociala bitarna under så lång tid som det handlar om och ofta långt från den ordinarie hemorten, så ökar risken för avgångar”.

Kommentar från P 4 i Skövde

17.1 Inledning

I tilläggsdirektiv till utredningen utvidgade regeringen uppdraget. I slutrapporten ska också erfarenheterna av den nordiska stridsgruppen redovisas i de delar som medfört veteransoldatpolitiska erfarenheter. Redovisningen ska avse såväl beredskapsperioden som eventuell insats.

17.2 Bakgrund

Den nordiska stridsgruppen, NBG, har under flera år fått stort utrymme både i Försvarsmakten och genom massmedias rapportering. Såväl företrädare för Försvarsmakten som företrädare för

regering och riksdag har pekat på förbandets betydelse för den fortsatta omställningen av försvaret. Sveriges ledande roll i stridsgruppen har krävt stora resurser och mycket tid före under och efter beredskapsperioden.

Före och under beredskapen har utredningen träffat soldater ingående i NBG i exempelvis Boden, Arvidsjaur, Eksjö, Halmstad och Ronneby. Sammanträffande med ledningen för förbandet skedde under sensommaren 2007 i Enköping. Under hösten samma år besöktes förbandet under övning i fält. Utredningen har också inhämtat skriftligt underlag från Försvarsmakten efter att beredskapen avslutats. Såväl förbandsbesök som skriftligt underlag ligger till grund för identifierade problemställningar och utredningens överväganden.

I sitt delbetänkande angav utredningen vilka åtgärder som Försvarsmakten borde företa före det att förbandets beredskap påbörjades. Brister identifierades beträffande informationen till soldaterna om försäkringsvillkor och materiella begränsningar, i synnerhet bristen på helikoptrar anpassade för medicinsk evakuering.

Utredningen pekade på behovet av att Försvarsmakten snarast påbörjade sammanställning av uppgifter om den fredsfrämjande verksamheten till stöd både för myndighetens och samhällets uppföljning och utveckling av det veteranpolitiska området. Slutligen angavs att NBG borde tillföras en missionspsykolog, något som myndigheten under våren 2007 själv föreslagit borde prövas.

17.3 Frågeställningar och problem

17.3.1 Rekryteringsperioden

Några exakta siffror över antalet sökande har inte kunnat erhållas från Försvarsmakten bland annat med motiveringen att rekryteringen skett genom de ordinarie förbanden och förändringar i NBG-strukturen skett under resans gång. Antalet tjänster att bemanna ökade dock efterhand som stridsgruppen växte fram. Över tiden uppges cirka 80 procent av tjänsterna ha varit bemannade.

På frågan om vilka tjänster som var svåra att bemanna och hur detta löstes nämns personal inom logistik, civil-militär samverkan, sjukvård och underrättelsetjänst. Också mekaniker, förare bland

annat för bandvagn, tolkar, datorunderstödspersonal och andra specialister har varit svårrekryterade.

Enheterna och deras ordinarie förband vittnar om olika metoder för att lyckas. Många enheter fick tillgripa personliga kontakter.

Flera hade önskat ett bättre samarbete med Försvarsmaktens personalavdelning och andra centrala funktionsföreträdare.

Angående rekryterings- och urvalsmetoder har olika metoder använts beroende på olika funktioner m.m. I några fall har uppemot 50 procent rekryterats från värnpliktens tredje termin (t.ex. militärpolisen). Vissa enheter har genomfört såväl personliga intervjuer som fysiska och psykiska tester vilket bedömts som mycket värdefullt. Några förband omtalar att befäl ansvariga för uttagning genomgått den särskilda utbildningen "Rekrytering och urval" anordnad av Försvarshögskolan.

Ett större antal förband har också uttryckt tveksamhet till en anställningsprocess endast på basis av ansökningar och telefonintervjuer. "Att rekrytera ca 160 personer över telefon upplevs inte som tillfyllest. Vilken annan myndighet eller företag skulle välja en sådan lösning?" Åtgärdsförslag varierar från lokala men förstärkta rekryteringskontor till att finna mera centrala lösningar.

Flera förband vittnar om svårigheter att rekrytera kvinnor.

17.3.2 Utbildningsperioden

Utredningen har undersökt personalomsättningen och de vanligaste orsakerna till avgångar under de olika skedena. Under utbildningsperioden har ett fåtal avgångar skett. En sammanvägning av svaren från förbanden visar det över tiden handlat om cirka 10 procent.

De vanligaste orsakerna uppges vara sociala eller familjesociala skäl, antagning till högre studier eller ny anställning. Det finns en tendens att yngre personal ofta har antagits till studier eller fått nytt arbete, medan det är främst något äldre som anfört sociala skäl.

Andra orsaker som nämns är för låg lön eller att man erhållit anställning i utlandsstyrkan i de pågående insatserna. Avgångar har också motiverats av att materielen varit för dålig eller att tjänsten inte motsvarat förväntningarna.

På frågan om vilka villkor som gällt för personalen under utbildning och vilka Försvarsmaktens erfarenheter och lärdomar av detta

varit har myndigheten svarat följande: Tidsbegränsad anställning har tillämpats under en tid av som längst två år. Befattningslön (dvs. tänkt ersättning utomlands) har utgått med ett avdrag om 25 procent, dock lägst 16 000 kronor per månad. Soldaterna har haft en fri hemresa varannan vecka. Under beredskapen har dessutom tillkommit ett tillägg om 5 000 kronor per månad.

Av Försvarmaktens svar framgår att en del förband ansett anställningstiden vara för kort för att gjord investering i utbildningen kunnat nyttjas. Synpunkter finns på hur gällande arbetstidsavtal försvårat en realistisk utbildning.

Få soldater uppges ha varit sjuka eller skadade, åtminstone inte någon längre tid. Endast ett par enheter har haft upp till tre personer långtidssjukskrivna under utbildnings- och beredskapsperioderna. Rehabiliteringsinsatserna anges ha fungerat väl. En olycka med dödlig utgång inträffade under skarpskjutningsövning.

Utredningen har också velat undersöka om det funnits brister i utrustning eller utbildning som bedöms ha påverkat förbandschefens ansvar i arbetsmiljöhänseende. Trots brister och förseeringar i utrustning anges saknas uppgifter om att detta konkret påverkat arbetsmiljön. Psykosociala arbetsmiljöbrister i form av anda, förtroende och motivation framskymtar i en del svar. Det har dock framförts att skyddsombudsverksamheten varit bristfällig, eftersom enskilda, anställda soldater t.ex. jämfört med yrkesofficärer har en lägre facklig anslutningsgrad.

17.3.3 Beredskapsperioden

Personalens reaktioner när det inte blev någon insats har enligt förbanden i många fall varit negativa. Det har uppenbarligen handlat både om besvikelse och frustration. I kombination med förtida uppsägningar av personalen har dessa reaktioner förstärkts.¹ Sammantaget ledde detta till en ökad andel avgångar under den senare delen av beredskapsperioden. De flesta förbandsenheterna har beviljat ledigheter och förtida uppsägningar. I de flesta fall har man undvikit att rekrytera ny personal då det i praktiken varit kort tid kvar av beredskapen.

¹ Så sent som i februari var Försvarmaktens avsikt att personalen skulle vara anställd t.o.m. november 2008. Efter en helomvändning sades personalen upp till att avsluta sin anställning i och med beredskapens upphörande 2008-06-30. Detta p.g.a. arbetsbrist.

17.3.4 Övrigt

Försvarmakten anger också att man inför den kommande stridsgruppen, *Battle Group* (BG) 2011 avser att ändra personalförsörjningsmodell. Införandet planeras påbörjas år 2010. Modellen syftar till längre anställningar vid nummersatta insatsförband. Dessa förband ska därefter bland annat användas för att ingå BG 2011.

Eventuella effekter av att NBG-personalen inte var anställd i *utlandsstyrkan* har också bedömts av Försvarmaktens olika förband. Arbetstidsavtal och arbetstidsuttag har enligt uppgift skiljt sig från utlandsstyrkans, vilket framförts som begränsande.

17.4 Utredningens överväganden

17.4.1 Allmänt

Utredningen är medveten om att Försvarmaktens eget utvärderingsarbete av NBG fortfarande pågår. Att göra alltför långtgående överväganden eller slutsatser skulle därför kunna vara vanskligt. Samtidigt erfar utredningen att Försvarmakten välkomnar en belysning av veteransoldatrelaterade aspekter i ett vidare perspektiv avseende NBG, trots att någon insats inte blev aktuell. På det stora hela kan konstateras att vad de olika enheterna presenterat skriftligen överensstämmer med vad utredningen erfarit under den sammanfallande utredningstiden. Trots att insats uteblev bekräftar NBG att veteransoldataspekter också finns att beakta "före" internationella militära insatser.

17.4.2 Rekryteringsperioden

Att resurser finns för rekrytering och att denna leder rätt från början är väsentligt för en framtida framgång. Som utredningen utvecklat i kapitel 8 om rekrytering, insatsfrekvens m.m. bör ett personligt möte mellan ett för uppgiften utbildat befäl och den sökande vara det naturliga. Olika tester liksom provanställning kan också övervägas. Därmed torde risken för avgångar och personalomsättning i senare skeden minska.

17.4.3 Utbildningsperioden

Just personalomsättningar har uppmärksamats avseende NBG:s utbildningsperiod. Om än inte så stora kan de delvis hänföras till felrekryteringar. Andra skäl uppges ha varit brister i förväntan på Försvarsmakten; personalens attityd liksom brister i material och utrustning. Precis som i utlandsstyrkan är förväntan och krav hos anställda soldater i beredskapsförband högre jämfört med värnpliktiga.

Utredningen delar uppfattningen att det är viktigt att Försvarsmakten, i alla nivåer, inser att soldaterna är anställda på samma villkor som yrkesofficerarna och att de ska behandlas därefter. Dessutom måste informationen angående de villkor krav som anställningen innebär ges tidigt, helst före inryckning. Exempelvis bör information om hemresor, arbetstid och förläggning ges. Denna information måste komma i tid, helst redan under rekryteringsfasen.

En annan viktig erfarenhet är att det går att utbilda soldater som är arbetstidsplanerade, det kräver dock mer planering och nytänkande. Vid exempelvis samövning mellan olika enheter som ingår i förbandet är det önskvärt att samma avtal ligger till grund. Därför välkomnar utredningen Försvarsmaktens ambitioner att bringa ordning i avtalsbeståndet.

17.4.4 Beredskapsperioden

Det faktum att soldater utbildades och stod i beredskap på många olika håll, inom och utom landet, och de få gemensamma övnings-tillfällena måste ha återverkat på sammanhållning och förmåga till samverkan inom förbandet. Sådana brister vid en insats kan påverka både säkerhet och så kallad förbandsanda.

Enligt Försvarsmakten blev besvikelsen över de förtida uppsägningarna också stor. För personer som kanske tagit tjänstledigt från annat arbete måste detta ha lett till både praktiska, sociala och ibland ekonomiska problem. Situationen kan därför ha lett till att dessa soldaters förtroende för Försvarsmakten som arbetsgivare tagit skada.

Försvarsmakten kunde erbjuda en del soldater fortsatt tjänstgöring i andra pågående insatser eller vid förband i grundorganisationen. Andra fick dock sluta tidigare än vad både myndigheten och

den enskilde från början planerat. För att inte utbildningen och beredskapen ska framstå som mer eller mindre bortkastad för den enskilda soldaterna bör Försvarsmakten nu följa upp dessa soldater. De bör erbjudas möjligheter till tjänstgöring framöver inom ramen för pågående internationella insatser eller i framtida beredskapsförband. Detta kan återskapa förtroendet för Försvarsmakten som arbetsgivare och samtidigt vara ett sätt för myndigheten att tillvarata den utbildningssatsning som gjorts.

Orsaken till de förtida uppsägningarna har varit myndighetens akuta, ekonomiska problem före och under beredskapsperioden. Utredningen bedömer att förtida uppsägningar, liksom sen information därom, påverkar framtida rekryteringsmöjligheter negativt.

17.5 Slutsatser

Soldaterna inom NBG 2008 blev inte veteransoldater. Förbandet kom inte att sättas in i fredsfrämjande uppgifter utomlands. Utredningens överväganden får därför begränsas till utbildning, beredskapshållning och konsekvenserna av en tänkt insats.

NBG 2008 var en angelägenhet för hela Försvarsmaktens organisation. Nästan alla enheter i grundorganisationen hade att rekrytera till och sätta upp förbandsenheter. Följden blev att det förändringstryck som uppsättandet av förbandet var avsett att skapa kom nästan hela Försvarsmakten till godo. Det ligger inte inom ramen för denna utredning att värdera framgången i denna övergripande försvarspolitiska avsikt.

Konstateras kan dock att av den sammanlagda utbildnings- och beredskapstiden var det få gånger som förbandet som helhet fick möjlighet att öva.

De helikoptrar som skulle användas för medicinsk evakuering av skadade soldater vid insats blev aldrig klara att tas i bruk under förbandets beredskap och är, i skrivande stund, ännu inte levererade till Försvarsmakten. Myndigheten tillgrip alternativ lösningar, men nådde inte den nivå på förmåga till medicinsk evakuering som var planerad. Vid en insats hade detta återverkat negativt på säkerheten för soldaterna i NBG.

För många officerare har utbildningen av ung värnpliktig personal varit den huvudsakliga arbetsuppgiften under lång tid. Förbanden i grundorganisationen vittnar om svårigheter att på rätt nivå bemöta äldre anställda soldater. För utredningen framstår det

som om så kallade kulturkrockar inte varit ovanliga under utbildning och beredskap. Det kan också antas att detta haft betydelse för arbetsklimatet vid flera delar av förbandet.

Ett ändrat personalförsörjningssystem inom hela Försvarsmakten kommer naturligtvis att ge myndigheten bättre förutsättningar att bemöta och arbeta med anställda soldater. Dock bör man vid rekryteringen av officerare till liknande förband i framtiden beakta denna utmaning. Utredningen vill dock erinra om att en förändring av personalförsörjningssystemet i många avseenden är en fråga för arbetsmarknadens parter. Försvarsmakten råder inte ensam över frågan.

Underlaget från Försvarsmakten pekar tydligt på att många soldater blivit besvikna till följd av att förbandet inte blev insatt utomlands. En sådan besvikelse kan bara minskas av att förbandsledning, försvarsledning och politiska företrädare är tydliga i sin information. Även detta bör beaktas även inför framtida beredskapsperioder.

Att soldaterna i förbandets olika enheter blev besvikna när de under beredskapen blev varse att det sannolikt inte skulle bli någon insats kan förstås. Än mer förståelig är besvikelsen och frustrationen i samband med de sent beslutade och snabbt förändrade anställningsförhållandena.

Det framstår klart att ett samlat grepp kring NBG är önskvärt. Utredningen är övertygad om att Försvarsmakten vill undanröja upplevda problem som oklara ansvarsförhållanden i allmänhet och de som gäller ansvaret för personalen i synnerhet.

18 En svensk veteranadministration

Utredningens förslag:

- En särskild enhet för veteranfrågor bör inrättas i Försvarsmaktens högkvarter.
- Enheten bör ha ett övergripande och sammanhållande ansvar för veteransoldatfrågor.
- Enheten bör arbeta strategiskt med styrning av omhändertagandeverksamheten, t.ex. planeringsfrågor, kvalitetssäkring och uppföljning av veteransoldatverksamheten internt och externt med samarbetande organisationer.
- Enheten bör svara för den "Familjepolicy" som föreslås inrättas för internationella militära insatser.
- Enheten bör ansvara för att statistik avseende veteran- och utlandsverksamheten förs löpande.

18.1 Inledning

Regeringen anger i direktiven att utredningen ska lämna förslag till en sammanhållen och trovärdig nationell veteranpolitik och genomföra uppdraget med utgångspunkt i en helhetssyn från rekrytering via utbildning och förberedelser inför insatsen, stöd och åtgärder under insatsen till omhändertagande, stöd och eventuell rehabilitering efter insatsen.

Utredningen har tidigare i delbetänkandet berört frågan om en svensk veteranadministration som en viktig del av en sammanhållen framtida veteranpolitik. Utredningen konstaterade då bland annat att Försvarsmaktens organisation och funktioner för omhändertagande är spridda, såväl organisatoriskt som geografiskt. Utredningen

konstaterade samtidigt att organisationen måste i alla delar kunna utöva en effektiv styrning och fullgöra ett ändamålsenligt ansvarstagande. Samtidigt måste den kunna tillgodose de berördas perspektiv; den enskilde soldaten, de anhöriga, de som inom myndigheten arbetar med omhändertagandet och de samverkande organisationerna. Utredningen gjorde bedömningen att den eftersträlvade styrningen och uppföljningen av verksamhetsområdet kan lida av att kompetenser fördelats mellan olika enheter. Ansvariga tjänstemän inom myndigheten måste ges förutsättningar till effektiv samverkan och utveckling.

Utredningen gjorde bedömningen att för veteransoldater i behov av myndighetens stöd blir det sannolikt enklare att få flera av sina frågeställningar och sitt stöd samlat på ett ställe samtidigt som detta ska vägas mot andra värden som personkännedom, kompetens och närhet.

Utredningen konstaterade också i delbetänkandet att hemvärnet och reservofficerare har egna funktionsföreträdare inom myndigheten. I delbetänkandet angavs att utredningen avsåg att återkomma till frågan om en särskild veteranadministration på förvaltningsnivå.

Utredningen konstaterade också i detta sammanhang att fråga uppkommit om det finns anledning att överväga frågan om särskild reglering som ger en veteransoldat rätt till juridiskt ombud i frågor som rör den enskilde i egenskap av veteransoldat. Utredningen noterade att den som drabbats av skada eller sjukdom upplever sig ofta vara i ett mycket utsatt läge. Ofta är kvalificerade rättsliga avvägningar nödvändiga. Kontakter med myndigheter och att vaka över sin rätt kan då framstå som tungt eller ibland omöjligt för den enskilde veteransoldaten. Möjligheterna att anlita ett juridiskt ombud vid sådana avvägningar är i dag begränsade. Utredningen angav att i det fortsatta utredningsarbetet kommer frågan om det finns behov av stöd på detta område att bli föremål för utredning och analys.

18.2 Var behandlas veteransoldatfrågorna i dag?

I delbetänkandet har utredningen kartlagt var frågor om personal ingående i Försvarsmaktens utlandsstyrka och veteransoldaterna handläggs.¹ Sedan årsskiftet 2007/08 har inte endast geografiska

¹ Delbetänkandet, s. 30–32.

utan också organisatoriska förändringar skett. Någon avgörande skillnad för hanteringen av frågor som rör veteransoldater har förändringarna inte medfört. Personalansvaret för internationellt insatta soldater vilar ytterst på myndighetens chef för insats. I praktiken delegeras mycket av ansvaret till cheferna för de taktiska staberna. Insatsstabens personalavdelning (J 1 med bland annat Prehab) har dock huvudansvaret för personalverksamheten.

Frågor med anknytning till omhändertagandet av personalen hanteras också på annat håll inom myndigheten. I Försvarsmaktens högkvarter har personalstaben ansvar för övergripande personalfrågor av betydelse för soldater före, under och efter insats. Frågor som rör hur myndigheten visar sin erkänsla för gjorda insatser handhas bland annat av dess protokollavdelning. Även olika kompetenscentra och förband i grundorganisationen medverkar till det samlade omhändertagandet.

Viktiga aktörer i omhändertagandet återfinns även utanför myndigheten, t.ex. Försäkringskassan, sjukvårdshuvudmännen och primärkommuner. Men även enskilda organisationer såsom Fredsbaskrarna, lokala kamratföreningar, Svenska Soldathemsförbundet, Kungafonden med flera lämnar viktiga bidrag.

18.3 Remissvar

Försvarsmakten har i sitt remissvar över utredningens delbetänkande angett att man inte delar utredningens bedömning att det saknas en tydlig företrädare för frågor som rör veteransoldater och ifrågasätter därför också behovet av en särskild veteranadministration. Försvarsmaktens genom dess personaldirektör har till utredningen uppgett att den nya funktion för personalfrågor (HR-Center) som nu är under införande i myndigheten ska få ett mer samlat ansvar för veteransoldatfrågor, bland annat ska psykologexpertis och annan kompetens finnas inom enheten. Frågor som berör veteransoldater bör därför kunna administreras av linjeorganisationen.

Officersförbundet delar i sitt remissvar utredningens bedömning att det kan finnas ett behov av en särskild veteranadministration med syfte att få en kontinuerlig uppföljning av veteransoldaterna. Förbundet anser att en sådan administration kan inrättas inom Försvarsmakten men även utanför, exempelvis inom Försäkringskassan eller Kammarkollegiet.

Fredsaskrarna föreslår att en veteranadministration av norsk förebild bör tillskapas inom Försvarsmakten. Därmed skulle en nödvändig grund skapas för uppföljningsansvaret samtidigt som veteranfrågor och veteranernas erfarenheter mer naturligt skulle ingå i den operativa planeringen.

Rikspolisstyrelsen anför i sitt remissvar att en särskild veteranadministration kan medföra många fördelar, inte minst om det sker i samverkan med övriga svenska aktörer. En särskild veteranadministration kan på ett effektivare sätt än som nu sker samla kompetens inom alla områden där ett gott omhändertagande av svensk personal är nödvändigt.

18.4 Erfarenheter från veteranadministrationen i Norge

Utredningen har i kapitel 7 översiktligt redovisat hur omhändertagandet av veteransoldater sker i bland annat Norge, där det finns en särskild enhet för veteranadministration sedan februari 2006. Erfarenheterna av denna administration är enligt såväl det norska försvaret som den nationella veteranorganisationen, FN-veteranernas landsförbund, mycket goda.² Det norska försvarets representanter menar att det är viktigt med *en* kontaktpunkt för veteranerna i försvaret och att veteranadministrationen utgör denna kontaktpunkt. Veteranadministrationen, som ingår i motsvarigheten till den svenska Personalstaben, består i grunden av en handfull tjänstemän, men kan vid behov utökas. Huvuduppgifterna är dels att vara stöd till veteransoldater, dels att utgöra Försvarschefens rådgivande organ i samtliga veteranärenden. Detta inkluderar att arbeta strategiskt mot andra funktioner inom det norska försvaret som har beröring med veteranfrågor. Primärt ansvarar enheten för de veteransoldater som saknar fast anställning i försvaret. De fast anställda förväntas istället få stöd genom ordinarie grundorganisation. Trots sin ringa storlek numerärt har veteranadministrationen lyckats få genomslag. Detta beror bland annat på att företrädarnas befogenhet att agera externt och företräda det norska försvaret gentemot andra myndigheter och departement. Administrationen uppges också agera som pådrivare internt och externt i frågor angående veteransoldater.

² Utredningens besök vid det norska försvarsdepartementet den 23 november 2007.

18.5 Bristen på svensk veteranadministration – en problembild

Som framgår av ovanstående beskrivning hanteras veteransoldatfrågor på många olika ställen inom och utom Försvarsmakten.

Utredningen har – inte minst vid kontakter med företrädarna för Fredsbaskrarna och Officersförbundet – fått uppfattningen att det för den enskilde veteransoldaten många gånger kan vara svårt att orientera sig mellan de olika enheterna och aktörerna. I kontakterna med bland andra Fredsbaskrarna har också framkommit att organisationen anser att samverkan kring veteransoldatfrågor försvåras av att dessa handläggs på olika ställen inom Försvarsmakten. Någon undersökning av hur enskilda veteransoldater ser på detta finns inte. Det har dock framkommit att enskilda veteransoldater upplevt svårigheter i sin kontakt med Försvarsmakten och andra myndigheter, t.ex. i fråga om försäkringsanspråk eller anspråk på rehabilitering efter avslutad tjänstgöring. Officersförbundets enkät till anhöriga till veteransoldater under våren 2008 bekräftar också bilden av att det många gånger upplevs som otydligt vilken enhet inom myndigheten som svarar för en viss fråga med anknytning till soldatens tjänstgöring i en internationell militär insats. Att det saknas tydliga företrädare för verksamhetsområdet beror – enligt utredningen – på att ansvaret är uppdelat på flera enheter inom myndigheten.

Utredningen gör även bedömningen att det saknas en övergripande och tydlig styrning och uppföljning av verksamheten som gäller veteransoldatfrågor inom myndigheten. Denna bild bekräftas indirekt av såväl Fredsbaskrarna som Officersförbundet.

Det faktum att mycket av stödet till veteransoldater sker genom aktörer utanför Försvarsmakten ställer krav på samverkan. En sådan underlättas inte av att det saknas en tydlig förbindelsefunktion eller sammanhållande företrädare för veteranfrågorna inom myndigheten.

Utredningen konstaterade också i delbetänkandet att erfarenheterna från de internationella militära insatserna och åtgärder inom bland annat omhändertagandet inte dokumenteras och sammanställs på ett tillfredsställande sätt av myndigheten, bland annat vad gäller statistikunderlag.

Utredningen gjorde i delbetänkandet den preliminära bedömningen att det skulle underlätta om veteransoldater och anhöriga fick sina frågeställningar besvarade på ett ställe. I delbetänkandet

övervägdes därför om det inte fanns ett behov av att inrätta en särskild veteranadministration på central nivå.

18.6 Utredningens överväganden och förslag

18.6.1 En framtida veteranadministrativ enhet

Utredningen har under utredningsarbetet kunnat konstatera att det i många andra länder, t.ex. Norge, finns särskilda enheter inom respektive försvarsmakt som administrerar och bevakar frågor som berör veteransoldater.

Utredningen har under det fortsatta utredningsarbetet också kunnat konstatera att i allt väsentlig föreligger samma behov av administration och bevakning av veteransoldatfrågor i vårt land som i de länder som har en sådan särskild veteranadministration.

Utredningen kan notera att en övervägande del av remissinstanserna som yttrat sig i frågan i samband med utredningens delbetänkande också har funnit att det finns ett behov av en särskild veteranadministrativ enhet inom Försvarsmakten som får ett sammanhållande ansvar för veteranfrågor.

Enligt myndighetsförordningen (2007:515) ska myndigheten själv i arbetsordning besluta om de närmare föreskrifter som behövs för bland annat myndighetens organisation.³ Om en lag eller förordning innehåller en bestämmelse som avviker från vad som anges i myndighetsförordningen så gäller dock den bestämmelsen.⁴ Regeringen har i 15 § förordningen (2007:1266) med instruktion till Försvarsmakten närmare angett vilka olika enheter och funktionsföreträdare som ska finnas i myndighetens högkvarter, bland annat en personaldirektör.

Inriktningen i delegeringen inom den statliga arbetsgivarpolitiken innebär normalt att det är myndigheten som ska bestämma om sin egen organisation. Samtidigt konstaterar utredningen att regeringen när det finns starka skäl gör undantag från denna princip. Regleringen av vissa enheter m.m. inom Försvarsmaktens högkvarter är ett exempel på detta. Utredningen anser att inrättandet av en veteranadministrativ enhet inom Försvarsmakten är av en så stor betydelse för utvecklingen av de veteranadministrativa frågorna i fortsättningen att ett undantag från

³ 4 § myndighetsförordningen.

⁴ 1 § myndighetsförordningen.

grundprincipen bör göras i detta fall. Utredningen anser därför att regeringen bör bestämma att det inom Försvarsmaktens högkvarter ska finnas en administrativ enhet för veteransoldatfrågor. Utredningen gör bedömningen att denna organisatoriskt lämpligen bör placeras under personaldirektören i högkvarteret då de flesta frågor angående veteransoldater och deras anhöriga är personalrelaterade i någon bemärkelse. Utredningen anser också – på motsvarande sätt som gäller för andra enheter och funktioner i myndighetens högkvarter – att den föreslagna enhetens organisatoriska tillhörighet bör komma till uttryck i författning. En sådan föreskrift bör lämpligen intas i den föreslagna förordningen (0000:00) med bestämmelser för Försvarsmaktens personal i internationella militära insatser.

Fördelarna med den föreslagna lösningen är flera.

Viktigast framstår enhetens funktion som samlade kontaktpunkt för enskilda veteransoldater i behov av stöd. Även om själva stödet sedan kanaliseras till en med myndigheten samarbetande organisation skulle det underlätta för samtliga med *en* gemensam ingång till myndigheten.

Som utredningen tidigare påpekat finns också brister vad gäller styrning och uppföljning av veteranfrågor i vid bemärkelse inom myndigheten. I takt med att statens stärkta ambitioner vad avser deltagande i militär krishantering kommer också kraven på kvaliteten i omhändertagandet att öka. En första förutsättning för att en förbättring ska komma till stånd är att brister, problem och utmaningar löpande kan identifieras. Avsaknaden av dokumentation och sammanställning av de erfarenheter som vunnits måste därför åtgärdas. Ansvar för att ett sådant arbete med statistikfrågor påbörjas och fullföljs är därför en annan viktig uppgift för den särskilda enheten.

Likaså att vara sammanhållande vid framtagningen av den "Familjepolicy" som utredningen föreslår att myndigheten ska ta fram, se vidare kapitel 12.

Även uppgiften att övergripande följa utvecklingen vad gäller omhändertagande inom och utom landet faller sig naturlig för den veteranadministrativa enheten. Annars skulle enheten inte kunna utreda och följa upp den samlade omhändertagande verksamheten vilket bör vara en ytterligare uppgift.

Enheten bör vidare kunna föreslå förändringar och fungera som en rådgivande funktion till myndighetens ledning. Därmed

kommer den också indirekt att kunna vara en viktig aktör för övergripande styrning av verksamhetsområdet.

Liksom för andra enheter involverade i omhändertagandet ska veteransoldatenheten stödja respektive verksamhet. Avsikten är att enheten bland annat ska stödja Prehab i dess praktiska arbete med att följa upp och stödja veteransoldater.

Att en särskild enhet för veteranadministration inrättas får också betydelse för myndighetens samverkan med andra aktörer kring veteranfrågor. Detta gäller såväl i förhållande till andra myndigheter som enskilda organisationer.

Officersförbundet har föreslagit att en särskild veteranadministrativ enhet även skulle kunna ligga utanför Försvarsmakten. Rikspolisstyrelsen har understrukt betydelsen av en sådan enhet kan komma till nytta inte bara för veteransoldater utan även för andra myndigheter vars anställda bedriver en liknande verksamhet. Deras anställda löper liknande risker och utstår umbäranden fullt jämförbara med soldaternas. Utredningen kan dock konstatera att omfattningen av verksamhet under sådana villkor sedan länge varit störst inom Försvarsmakten. Statsmakternas ambition är dessutom att vårt deltagande i fredsfrämjande verksamhet med personal från Försvarsmakten ska ökas i väsentlig omfattning. Det uppdrag som utredningen har att genomföra tar sikte på omhändertagandet av Försvarsmaktens personal före, under och efter en insats. För att uppnå bästa möjliga effekt på styrningen av myndighetens verksamhet på detta område bör en särskild enhet upprättas inom myndigheten.

Utredningen föreslår att den föreslagna veteransoldatadministrativa enheten placeras under myndighetens personaldirektör. Därmed får den enheten en nära koppling till försvarsledningen och den del av högkvarteret som har flest beröringspunkter med dess verksamhetsområde. Detta ska dock inte utesluta en samverkan och ett samarbete kring omhändertagandet av internationellt verksam personal även med andra myndigheter. Utredningen pekar också i kapitel 5 på möjligheterna till sådant samarbete och värdet av ett brett nätverk mellan olika statliga myndigheter och ideella organisationer med utlandet som arbetsfält.

18.6.2 Försvarsmaktens serviceskyldighet i ärenden m.m.

Med anledning av utredningens tidigare överväganden i frågan om "behov av juridiskt ombud" har i det fortsatta utredningsarbetet inte framkommit att de svårigheter som olika veteransoldater uppgett sig ha i sina kontakter med Försvarsmakten och andra myndigheter motiverar utredningen att föreslå en särreglering inom rättshjälpsområdet för denna personalkategori.

Utredningen vill i detta sammanhang peka på bestämmelserna i förvaltningslagen (1986:223) om myndigheternas *serviceskyldighet*. Som ett led i serviceskyldigheten ska myndigheten lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde.⁵ Hjälp ska lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet.

Dessutom ska varje ärende som rör myndighetsutövning mot någon enskild handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.⁶ Vill part lämna uppgifter muntligt i ett ärende ska han få tillfälle till det, om det kan ske med hänsyn till arbetets behöriga gång.⁷ Av förvaltningslagen framgår vidare att part har rätt att ta del av det som har tillförts ärendet.⁸ Vidare får ett ärende inte avgöras utan att den som är part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet av någon annan än parten själv och han eller hon har fått tillfälle att yttra sig över uppgiften. Bestämmelsen avser alla typer av uppgifter, oavsett i vilken form de har tillförts ärendet.

Utredningen betona vikten av att Försvarsmakten som en del i en sammanhållen och trovärdig framtida veteranpolitik fullt ut tillämpar förvaltningslagens bestämmelser om bland annat serviceskyldighet med att lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till den enskilde veteransoldaten och dennes anhöriga i enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde och den enskilde.

⁵ 4 § förvaltningslagen.

⁶ 7 § förvaltningslagen.

⁷ 14 § förvaltningslagen.

⁸ 16 och 17 §§ förvaltningslagen.

19 Den framtida veteranpolitiken

Utredningen föreslår att den framtida veteranpolitiken utformas främst genom att:

- rekryteringsförfarandet utvecklas,
- tjänstgöringsskyldigheten utsträcks till samtliga personal-kategorier,
- tydliga riktlinjer för personalens insatsfrekvens införs,
- stödformer för personalen vid kritik mot insatser utvecklas,
- förstärkt uppföljningsansvar av personalen införs,
- förstärkt stöd till personalen efter insats införs,
- stödet till anhöriga utvecklas,
- tjänstgöringen ges ökat erkännande och större meritvärde,
- en veteranadministrativ enhet införs,
- utlandsstyrkan som organisatorisk enhet utvecklas och att
- en särskild lag om bestämmelser för personalen i Försvarsmakten vid tjänstgöring i internationella militära insatser införs.

19.1 Inledning

Veteransoldatutredningen har som uppdrag att utforma förslag till hur en samlad och trovärdig svensk veteranpolitik, dvs. hur ansvaret för personalen före, under och efter internationella militära insatser, bör vara utformad. Som en mer övergripande utgångspunkt för arbetet anges i direktiven till utredningen bland annat:

Det är riksdagen som på regeringens förslag beslutar om en insats. Riksdag och regering har därför det yttersta ansvaret för att den utsända personalen ges förutsättningar för att lösa sina uppgifter. I detta ansvar ligger att gentemot medborgarna tillförsäkra att förberedelserna och omhändertagandet är det bästa möjliga. I detta ansvar ligger också att tillförsäkra att olika resurser i samhället samverkar för att tillgodose även kraven med anledning av den fredsfrämjande militära verksamheten. Vidare är det viktigt att den utsända personalen har samhällets stöd, både för insatsen, i den och efter genomförd insats.

19.2 Utgångspunkter för en utvecklad veteranpolitik

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

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

En annan utgångspunkt är att bedöma hur samhället som helhet, dvs. Försvarsmakten, andra myndigheter, frivilligorganisationer, den enskilde veteranen, anhöriga, mm, kan medverka i genomförandet av den framtida veteranpolitiken. I arbetet har därför löpande ställts frågan vad som bör göras, hur detta bör göras och av vem det bör göras. Här är utgångspunkten att den myndighet eller organisation som från ett samlat samhällsperspektiv är mest lämpad också bör ansvara för åtgärden. Det är således inte en självklarhet att alla åtgärder i den framtida veteranpolitiken ska utföras av Försvarsmakten.

Före insats är behovet av *information* stort både för soldaten och dennes anhöriga. Man vill veta vad insatsen kommer att innebära, vilka risker och påfrestningar som kan uppstå, vilken ekonomisk och medicinsk trygghet som kan påräknas, ledigheter hemresor m.m. Även om också utbildningen före insats många gånger kan vara påfrestande och ske utan att man dagligen kan komma hem är just behovet av information mycket stort, inte minst bland dem som kanske åker ut för första gången.

Under insats står *kontakten* med anhöriga i centrum för många. Att under långa perioder inte kunna träffas sätter relationer på prov, både för soldaten och hans eller hennes anhöriga. Vetskapen om att man snabbt kan sätta sig i kontakt med varandra om något inträffar, hemma eller i insatsområdet, betyder mycket för att dämpa oron. Även påfrestningen på en hemmavarande part, kanske med små barn och eget arbete, ställer givetvis även krav på möjligheter till praktisk hjälp och avlastning.

Efter insats är *uppföljningen* avgörande. Att kunna identifiera soldater som märkts, fysiskt eller psykiskt, av insatsen är den grundläggande förutsättningen för att erbjuda relevanta stödåtgärder och kunna hjälpa den enskilde tillbaka till sin normala livssituation. Givetvis är det också av stor betydelse hur tillgängliga och väl utformade stödåtgärderna är, men om föremålet för dessa förblir okänt hjälper det inte.

Kedjan av information, kontakt och uppföljning bör vara en utgångspunkt vid bedömningen av vilka åtgärder i omhändertagandet som bör prioriteras före, under och efter insatsen.

Utredningen har inledningsvis kartlagt vilka de nuvarande aktörerna är och vilka ansvarsområden de har för personalen i internationella militära insatser. Utredningen har uppfattat uppdraget som mer än att bara göra en generell översyn av nuvarande ordning. Det innefattar också att föreslå hur förändringar ska fogas samman för att spegla det krav på helhet och kontinuitet som regeringen efterfrågar.

19.3 Den framtida veteranpolitiken

19.3.1 Allmänt

Utredningen kan konstatera att utvecklingen bara de senaste decennierna har förändrat karaktären på de internationella militära insatserna. Sverige och Försvarsmakten är i dag engagerade i andra insatsområden och i andra typer av insatser. Det handlar även om nya rättsliga ramverk, andra huvudmän för insatserna, mer dynamiska konfliktmiljöer och mindre förutsägbara risker. Övervägande skäl talar för att i en inte alltför avlägsen framtid kommer ytterligare förändringar att ske som i sin tur ställer krav på anpassningar av omhändertagandet.

Även Försvarsmakten ändrar kontinuerligt sin organisation. Med detta ändras också myndighetens interna ansvarsförhållanden och de funktioner som har att planera för, besluta om och genomföra omhändertagandet av veteran soldater och deras anhöriga. Detsamma gäller för de övriga myndigheter som deltar i omhändertagandet och de regelverk som styr deras verksamhet. Försäkringskassan, sjukvårdshuvudmännen, primärkommunerna och arbetsmarknadsmyndigheterna är bara några exempel på sådana.

Kunskaperna om veteran soldaters situation och reaktioner blir hela tiden större. Jämfört med andra forskningsområden är detta tämligen nytt och utvecklingen går därför mycket snabbt. Inte minst kravet på Försvarsmakten att sammanställa uppgifter om veteran soldater så att de kan presenteras statistiskt kan påskynda utvecklingen.

Inte heller de ideella organisationer, som företräder och stödjer veteran soldater och anhöriga, förblir oförändrade. Nya organisationer och nätverk dyker upp, andra ändrar innehållet i sin verksamhet.

Utredningens slutsats blir att ett framgångsrikt omhändertagande beror av att detta anpassas till en ständigt pågående utveckling. Av detta skäl föreslås att en veteranadministrativ enhet inrättas i Försvarsmaktens högkvarter. Enheten ska vara en fast punkt för att fånga upp förändringar och driva på en kontinuerlig anpassning av omhändertagandet.

En ytterligare förutsättning, för att omsorgen om veteran soldater och anhöriga före, under och efter insats ska motsvara de påfrestningar och risker som deltagandet i internationella militära insatser innebär, är att statsmakterna gemensamt är beredda att samverka kring denna målsättning. Så här långt är intrycket att den

svenska veteranpolitiken mest varit en angelägenhet för Försvarsmakten och Försvarsdepartementet.

I andra länder har utredningen konstaterat att veteranpolitiska reformer genomförs både av flera olika ministrar och departement tillsammans och direkt av regeringschefen. Detta ökar genomslaget för förbättringarna och blir ett exempel för de olika myndigheter som har det närmare ansvaret för verksamheten. Motsvarande breda engagemang i Sverige krävs sannolikt för ett fullgott och sammanhållet omhändertagande.

Som framgår nedan presenteras en lång rad åtgärder som rör omhändertagandet före, under och efter insats. Utredningen bedömer att olika frågeställningar och problem typiskt sett aktualiseras under dessa olika faser.

19.3.2 Rekrytering

Försvarsmaktens rekrytering förbättras. Det blir ett större inslag av personliga kontakter med de kvinnor och män som söker till internationella insatser. Forskning till stöd för myndighetens rekrytering och större framförhållning när det gäller rekryteringen av specialister som t.ex. läkare, ammunitionsröjare och förare av tunga fordon är andra viktiga inslag.

19.3.3 Skyldighet att delta

Samtliga kategorier av anställda i Försvarsmakten blir skyldiga att delta i den fredsfrämjande verksamheten. Sådan författningsgrundad skyldighet finns i dag för relativt nyanställda officerare, men inte för de äldre, för reservofficerarna eller myndighetens civilanställda. Bättre information om utlandstjänsten mot det övriga samhället ska också locka fler sökanden utifrån. Bara genom att fler människor engageras för tjänstgöring kan bördan fördelas jämnare. Då undviks också att enskilda individer överbelastas genom många och alltför frekventa insatser.

19.3.4 Insatsfrekvens

Målet är att anställda i Försvarsmakten ska göra en insats vart tredje år. För soldater och officerare med placering i insatsförbanden kan en högre insatsfrekvens accepteras.

19.3.5 Stöd vid kritik

Försvarsmakten ska bli mer öppen och bättre informera om den internationella verksamheten. Komplexiteten i de regler som kringgärdar den fredsfrämjande verksamheten ska få större uppmärksamhet även på politisk nivå. Bättre utbildning gällande internationell rätt och mänskliga rättigheter ska minska riskerna för kritik mot insatsernas genomförande. Så kallade soldatkort, med kortfattade regler för soldatens agerande, ska alltid tas fram, övas och bäras med.

19.3.6 Förstärkt uppföljningsansvar

Försvarsmaktens uppföljande verksamhet förstärks. Denna ska bedrivas mer aktivt än tidigare och innefatta personlig kontakt, om detta inte är uppenbart obehövt eller omöjligt att genomföra.

19.3.7 Förstärkt stöd till tidigare tjänstgörande

Försvarsmaktens ansvar att utreda och koordinera stödåtgärder förtydligas. Stödet till soldater som skadats till följd av tjänstgöring ska inte längre begränsas i tid. Istället ska stödåtgärderna pågå så länge behovet består och åtgärderna framstår som skäligen. Även skador som inte är så allvarliga att de påverkar den enskildes förvärvsförmåga ska Försvarsmakten ta ett ansvar för. Det gäller t.ex. psykiska besvär.

19.3.8 Utökat stöd till anhöriga

De anhöriga är delaktiga i den internationella insatsen. Kontaktpersoner inom myndigheten ska ge de anhöriga stöd och hjälp. Stödåtgärder ska inte bara kunna påräknas när den anhörige soldaten

skadas eller förolyckas utan även i andra situationer. Kontakten mellan soldaten i fält och dennes anhöriga utvecklas i takt med att ny teknik blir tillgänglig. Särskilda informationssatsningar behövs för barnen. Även enskilda organisationer till stöd för anhöriga ska kunna få ekonomiskt stöd för sitt arbete. Stöd och vägledning för anhöriga ska av Försvarsmakten sammanställas i en familjepolicy, som regelbundet revideras.

19.3.9 Erkännande

Nya medaljer införs. Dessa ska utdelas såväl av Försvarsmakten som regeringen. Ett gemensamt monument till minne av svenska veteransoldater uppförs. Den 17 september blir ny årlig minnesdag, gemensam för alla svenska veteransoldater.

19.3.10 Ökat meritvärde

Deltagande i det internationella fredsfrämjande arbetet ska vara en förutsättning för viss befordran och ett krav för att inneha höga befattningar inom Försvarsmakten. Försvarsmakten ska arbeta för att erfarenheterna från det fredsfrämjande arbetet värderas högre, bland annat vid tillsättning av offentliga tjänster. Soldater utan ordinarie anställning i Försvarsmakten ska erbjudas praktiska möjligheter till civil utbildning under insatsen.

19.3.11 En veteranadministration införs

Inom Försvarsmaktens högkvarter inrättas en veteranadministrativ enhet med uppgift att vägleda veteransoldater och deras anhöriga. Enheten tar inte del i det praktiska omhändertagandet, men har en viktig roll i att följa upp och utvärdera det samlade stödet. Enheten fungerar som kontaktpunkt för veteran- och anhörigorganisationer samt andra myndigheter och organisationer av betydelse för omhändertagandet. Den veteranadministrativa enheten ska också ge myndighetsledningen råd i veteranpolitiska frågor.

19.3.12 En ny lagstiftning föreslås; begreppet utlandsstyrkan avvecklas

Sammanfattningsvis lämnar utredningen ett stort antal förslag vad avser omhändertagandet av veteransoldater och deras anhöriga före, under och efter insats. Andra förslag, av mer indirekt betydelse för veteransoldaterna, tar sikte på Försvarmaktens struktur och arbets-sätt. Mot den bakgrunden ska t.ex. förslaget till lag om deltagande i internationella militära insatser betraktas. Genom den nya lagen avskaffas utlandsstyrkan som ett särskilt begrepp. Förutom att den nya lagen inkluderar personal i insatsområden som i dag saknar särskilt skydd, understryker den att Försvarmakten är *en* myndighet och att insatser internationellt är en naturlig del av den samlade försvarsverksamheten.

20 Förslaget till lag (0000:00) med bestämmelser för Försvarmaktens personal vid internationella militära insatser

Utredningens förslag:

- En ny lag med bestämmelser för Försvarmaktens personal i internationella militära insatser införs och ersätter den nuvarande lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarmakten. Denna lag innebär bland annat att;
- Försvarmakten får avsluta ett anställningsförhållande efter en månad när det föreligger särskilda skäl, t.ex. om den anställda medvetet eller av vårdslöshet lämnat felaktiga uppgifter i sin ansökan.
- Försvarmakten får ett utökat uppföljnings- och utredningsansvar under fem år för anställda som tjänstgjort i internationella militära insatser.
- Försvarmakten får ett kvarstående men begränsat uppföljningsansvar även efter fem år efter insatsen.
- Försvarmakten ska ge stöd till den som skadas i en internationell militär insats.
- Försäkringskassan ska lämna ett så kallade servicebeslut efter ansökan av den person som skadats under en internationell militär insats.
- Försvarmakten ska lämna stöd till anhöriga till personalen i en internationell militär insats.
- Försvarmaktens utlandsstyrka som organisatorisk enhet i lagen avvecklas.

20.1 Inledning

Enligt direktiven ska utredningen inom ramen för uppdraget göra en allmän översyn av lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten (LuF) och analysera om lagen är ändamålsenligt utformat samt i förekommande fall lämna förslag till nödvändig författningsreglering.

20.2 Bakgrund

Den nu gällande lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten (LuF) trädde i kraft den 1 juli 1999. Lagen kompletteras av förordningen (1999:569) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten, som trädde i kraft vid samma tidpunkt. Syftet med lagen var att förbättra det socialförsäkringsrättsliga skyddet för den som var anställd i utlandsstyrkan. Särregleringen i lagen har motiverats av den specifika hotbild som tjänstgöringen i utlandsstyrkan ansetts medföra samt förhållandet att många endast har en kortare visstidsanställning. I lagen anges bland annat i vilken utsträckning arbetsmiljölagen (1977:1160), lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring och lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd ska tillämpas för anställda i utlandsstyrkan under tjänstgöring utomlands. Bestämmelserna i 6–10 §§ reglerar den anställdes rätt till rehabiliteringsåtgärder och stöd i händelse av skador som inträffar under utlandstjänstgöring. Av 11 § framgår att anhöriga till den som förolyckats eller skadats har rätt till ersättning för vissa kostnader m.m.

20.3 Behovet av en ny lag med bestämmelser för Försvarsmaktens personal i internationella militära insatser

20.3.1 Utgångspunkter

Bestämmelserna i LuF gäller den som tjänstgör i utlandsstyrkan. Det innebär att lagens tillämpningsområde är kopplat till den enskildes anställning eller tjänstgöring i utlandsstyrkan som organisatorisk enhet. Vissa bestämmelser gäller oavsett om tjänstgöringen äger rum i Sverige eller utomlands. Andra bestämmelser gäller dock

endast vid tjänstgöring utomlands. LuF är i grundläggande delar konstruerad som en rättighetslagstiftning, bland annat vad gäller reglerna om arbetsskada och rehabilitering.

Utredningens olika förslag till lagstiftningsåtgärder som redovisats i föregående kapitel innebär att lagens tillämpningsområde ändras och att vissa grundläggande bestämmelser får ett delvis annat innehåll samt att Försvarsmaktens utlandsstyrka avvecklas som en organisatorisk enhet i lagen.

Den särskilda lagstiftning som gäller för den som tjänstgör i internationella militära insatser är – som ovan angetts – i grundläggande delar en rättighetslagstiftning, vilket ställer krav på att lagen är tydlig och att dess tillämpning är förutsebar för den enskilde. Den enskilde har ett berättigat krav på att få en klar och tydlig bild av vilka förutsättningar som gäller vid sådan tjänstgöring, inte minst vilka rättigheter och skyldigheter som följer med tjänstgöringen.

Mot bakgrund av de författningsändringar som utredningen föreslår och behovet av att omstrukturera den nuvarande lagen finner utredningen att den mest lämpliga lagtekniska lösningen är att införa en ny lag med bestämmelser för Försvarsmaktens personal i internationella militära insatser och att den nuvarande lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten upphävs. Utredningens lagförslag innebär att vissa bestämmelser som finns i nuvarande LuF också i framtiden ska gälla för personalen, t.ex. bestämmelserna om anställning, arbetstid, semester, arbetsmiljö, arbetsskador, m.m. Bestämmelserna förs över till den nya lagen med de ändringar som är påkallat till följd av att begreppet utlandsstyrkan som organisatorisk enhet avvecklas ur lagstiftningen och att det i stället är verksamhetens art som anger lagens tillämpningsområde.

20.3.2 Den nya lagens tillämpningsområde

Anställd i Försvarsmakten

LuF gällde ursprungligen enbart personal som var *anställda* i utlandsstyrkan. I samband med att obligatorisk tjänstgörings-skyldighet i internationella militära insatser infördes för nyanställda officerare 2003 förutsattes inte längre att den enskilde officeren var tjänstledig från ordinarie anställning i Försvarsmakten och anställdes

särskilt i utlandsstyrkan. I LuF infördes därför en bestämmelse som anger att lagen även gäller för anställd i Försvarsmakten som tillfälligt förordnas att *tjänstgöra* i utlandsstyrkan.

Militär och civil personal i Försvarsmakten som normalt har sin ordinarie verksamhetsplats i Sverige stödjer många gånger verksamheten i insatsområdet. Denna personal är normalt inte placerad i Försvarsmaktens utlandsstyrka utan genomför tjänsteresor under kortare eller längre tid till insatsområdet inom ramen för sina ordinarie uppgifter och verksamhet i myndigheten. Den enskilde arbetar vid dessa tillfällen normalt under samma förutsättningar som gäller för övrig personal i insatsområdet. Personalens villkor skiljer sig dock åt i viktiga avseenden beroende på om den enskilde är placerad i Försvarsmaktens utlandsstyrka eller genomför verksamheten i insatsområdet i form av tjänsteresenär från Sverige.

Utredningen anser att den som på ett eller annat sätt bidrar till verksamheten i insatsområdet – och i många avseenden verkar under samma förutsättningar som den personal som organisatoriskt är placerade i utlandsstyrkan – har berättigade krav på att samma villkor och omhändertagande som nu gäller för personalen i utlandsstyrkan även ska gälla för dem. Utredningen anser att bestämmelserna som reglerar det förstärkta socialförsäkringsrättsliga skyddet därför bör utsträckas även till denna personalkategori. I lagen införs därför en bestämmelse som anger att lagen ska tillämpas på alla *anställda i Försvarsmakten som tjänstgör i en internationell militär insats* (1 §). Detta innebär att också den som är anställd i Försvarsmakten – utan att ha en formell placering i insatsförbandet (motsvarande) och i tjänsten reser till eller från insatsområdet samt tjänstgör där får samma förstärkta skydd som den personal som tjänstgör i förbandet i insatsområdet.

Internationell militär insats

Utredningens förslag innebär att den föreslagna nya lagens tillämpningsområde – till skillnad från nuvarande lagkonstruktion som bygger på begreppet utlandsstyrkan – kopplas till begreppet *internationell militär insats* som genomförs i ett insatsområde.

Med begreppet internationell militär insats avses verksamhet som Försvarsmakten bedriver i ett insatsområde utomlands i syfte att

- avvärja risk för en väpnad konflikt,

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

Begreppet internationell militär insats innebär ingen saklig ändring i jämförelse med vad som gäller för den verksamhet som Försvarsmaktens utlandsstyrka får användas till.

En internationell militär insats kan omfatta ett eller flera av de ändamål som anges ovan. Riksdagen, eller i de fall som anges i lagen (2003:169) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands, regeringen, beslutar om att en internationell militär insats ska genomföras.

Insatsområde

Genom utredningens förslag införs begreppet *insatsområde* i lagen. Syftet är att det förstärkta socialförsäkringsrättsliga skyddet inte ska gälla generellt vid tjänstgöring i utlandet utan ska endast gälla inom det geografiska område där det kan föreligga ökade risker och en ökad hotbild mot Försvarsmaktens personal. Ett insatsområde utgörs av det geografiska område som riksdagen eller regeringen, eller, i annat fall, Försvarsmakten vid beslut om verkställighet, anger ska utgöra insatsområdet för den militära insatsen. Detta område kan utgöras av hela eller del av det operationsområde som FN, EU, Nato eller annan internationell (eller regional) organisation fattar beslut om i varje särskilt fall och som anger de geografiska gränserna inom vilken den internationella styrkan får genomföra den internationella militära insatsen. Ett insatsområde kan även innefatta ett annat geografiskt område som är beläget på avstånd från det huvudsakliga insatsområdet, t.ex. ett område inom vilket en särskild militär enhet ur insatsen är grupperad.

Lokalt anställd personal i insatsområdet är i dag inte anställd i Försvarsmaktens utlandsstyrka. Avsikten är inte att det ska ske någon ändring i denna del. I syfte att klarlägga lagens tillämpningsområde införs i lagen en uttrycklig bestämmelse som anger att lagen inte ska tillämpas på den som är lokalt anställd av myndigheten i insatsområdet (1 § 1 st).

20.3.3 Anställningsform, arbetstid, semester m.m.

Inom Försvarsmakten finns i dag olika anställningsformer, varav vissa anställda har tjänstgöringsskyldighet i internationella militära insatser, medan andra saknar sådan skyldighet. Den som är anställd tills vidare eller har en tidsbegränsad anställning i myndigheten kan därför redan genom anställningsavtalet vara skyldig att tjänstgöra i en internationell militär insats till följd av sin anställning i myndigheten. För den som redan är anställd men saknar sådan tjänstgöringsskyldighet i sitt anställningsavtal sker tjänstgöring efter frivilligt åtagande inom ramen för anställningen. Något nytt särskilt anställningsavtal i utlandsstyrkan upprättas därför normalt inte för denna kategori anställda.¹ För de redan anställda i myndigheten krävs således normalt inte något särskilt anställningsbeslut för att tjänstgöra i utlandsstyrkan. Däremot torde krävas någon form av arbetsgivarbeslut om placering i utlandsstyrkan för den enskilde.

Särskild anställning, mm

I 1 § 2 st LuF anges att den som inte har anställning i Försvarsmakten och som ska tjänstgöra i utlandsstyrkan ska *anställas särskilt* för sådan tjänstgöring. Försvarsmakten kommer även i framtiden att ha behov av att kunna anställa personal för tidsbegränsad tjänstgöring i vissa befattningar i en internationell militär insats. Sådan personal som krävs för en internationell militär insats och som inte tidigare har anställning i Försvarsmakten bör – på motsvarande sätt som nu gäller enligt LuF – anställas särskilt för tjänstgöring i en sådan insats. Nuvarande ordning bör därför bestå och motsvarande bestämmelse bör införas i den nya lagen (2 §).

I 4 § 1 st LuF föreskrivs att en anställning i utlandsstyrkan ska vara tidsbegränsad och avse tiden för både utbildning och tjänstgöring. I paragrafens andra stycke anges att anställningen får tidsbegränsas till att avse endast utbildningstiden eller tjänstgöringstiden. Behov av denna ordning föreligger alltså. Bestämmelsen bör därför införas i den nya lagen (3 § 1 st).

¹ Enligt 1 § 2 st LuF ska den som ska tjänstgöra i utlandsstyrkan och inte har en anställning i Försvarsmakten som omfattar skyldighet att tjänstgöra i internationell verksamhet utomlands för de syften som anges i paragrafens tredje styck anställas särskilt för tjänstgöring i styrkan. Utredningen erfar dock att den fast anställda militära personalen som inte har någon sådan angiven tjänstgöringsskyldighet normalt inte anställs särskilt i utlandsstyrkan utan i stället efter arbetsgivarbeslut får en placering i utlandsstyrkan.

I 4 § 3 st LuF regleras uppsägning av tidsbegränsad anställning i förtid. Där anges att anställningen får sägas upp före anställningstidens utgång med en uppsägningstid av tre månader. Arbetsgivaren får dock bevilja den anställda kortare uppsägningstid. Försvarsmakten och Sverige styr inte alltid över längden på de internationella militära insatser som det nu är fråga om. Det får anses orimligt att binda myndigheten vid tidsbegränsade anställningar längre än tre månader för en insats som inte blir av eller som avvecklas efter kort tid. Motsvarande bestämmelse bör därför införas i den nya lagen (3 § 2 st).

I 4 § 3 st anges vidare att om den anställda inte får godkända vitsord efter genomgången utbildning får arbetsgivaren säga upp anställningen med en uppsägningstid av en månad. Behov av att kunna säga upp en anställd efter en månad kan även finnas i andra fall, t.ex. om den anställda medvetet eller av vårdslöshet lämnat felaktiga uppgifter i sin ansökan eller om det i övrigt föreligger särskilda skäl som medför att det är rimligt att myndigheten bör kunna avsluta anställningsförhållandet efter denna tid. Behov av dessa bestämmelser finns därför alltså och de bör föras över till den nya lagen med den ändring som är påkallad av att myndigheten bör få avsluta anställningsförhållandet också om det föreligger andra särskilda skäl för en sådan åtgärd (3 § 2 st).

I 4 § 4 st anges att för den som anställs särskilt i utlandsstyrkan ska bestämmelserna i 15 – 17 §§ lagen (1982:80) om anställningsskydd inte gälla. Den enskilde anställs normalt för tjänstgöring i en tidsbegränsad insats. Det ligger i uppdragets natur att anställningen också upphör när tjänstgöringen fullgjorts eller insatsen avvecklas. I detta fall finns det därför inte något arbetstagarintresse som motiverar att ett besked om uppsägning bör lämnas. Motsvarande bestämmelse bör därför införas i den nya lagen (3 § 3 st).

Arbetstid

I 3 § 2 p LuF anges att arbetstidslagen (1982:673) inte ska tillämpas på den som tjänstgör i utlandsstyrkan. För att kunna organisera mindre enheter eller större förband för skyndsam avtransport till ett insatsområde krävs att Försvarsmakten inte är bunden av arbetstidslagen vid de anställdas tjänstgöring under förberedelseskedet och utbildning i Sverige. Inte heller under de anställdas tjänstgöring i insatsområdet kan myndigheten vara bunden av arbetstidslagen.

Behovet av denna bestämmelse kvarstår därför och den bör också föras in i den nya lagen. På sätt som nu sker kan arbetsmarknadens parter i övrigt i kollektivavtal avtala om anställningsvillkoren för de anställda (4 § p 1).

Semester

I 3 § 1 p LuF föreskrivs att bestämmelsen i 12 § semesterlagen (1977:480), som anger att arbetstagaren har rätt att ta ut sin semester under viss tid på året, inte gäller. Den som tjänstgör i en internationell militär insats bör bara ha rätt att förlägga sin semester under denna tid på året om Försvarsmakten går med på det. Även behovet av denna bestämmelse kvarstår och den bör föras över till den nya lagen (4 § p 2).

20.3.4 Arbetsmiljö

I 2 § LuF anges att arbetsmiljölagen (1977:1160) till viss del ska gälla även när utlandsstyrkan inom Försvarsmakten tjänstgör utomlands. I lagen anges att vissa bestämmelser i 2, 3 och 6 kap. ska tillämpas. I 2 kap. regleras närmare hur arbetsmiljön ska vara beskaffad i olika hänseenden, medan bestämmelser om arbetsgivarens och arbetstagarens allmänna skyldigheter finns i 3 kap. Bestämmelser om skyddsombudets verksamhet finns i 6 kap. Något skäl att ompröva dessa bestämmelser har inte framkommit. Bestämmelserna bör därför föras in i den nya lagen (5 §).

20.3.5 Särskilt uppföljningsansvar

Enligt 18 § förordningen (1999:569) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten ska myndigheten följa upp och utreda om en tidigare anställd i utlandsstyrkan drabbats av skada under anställningen som kan leda till bestående funktionshinder eller annars är av allvarlig art. Myndighetens ansvar kvarstår under fem år efter det att anställningen upphört.

Utredningens förslag innebär att Försvarsmakten får ett särskilt uppföljnings- och utredningsansvar för den anställda efter avslutad tjänstgöring i en internationell insats (6 § 1 st). Bakgrunden och motiven till denna bestämmelse finns i kapitel 11.

Vidare föreslås att uppföljningen och utredningen ska ha den form och den omfattning som motiveras av förhållandena under tjänstgöringen i insatsområdet. Åtgärderna ska innefatta personlig kontakt, om detta inte kan anses uppenbart obehövt eller är omöjlig att genomföra (6 § 2 st).

På motsvarande sätt som nu gäller ska det särskilda uppföljningsansvaret kvarstå under fem år efter det att tjänstgöringen i den internationella militära insatsen avslutats (6 § 3 st).

Försvarsmaktens ska också ha ett fortsatt men begränsat uppföljningsansvar även efter fem år med att vägleda och ge råd till den som tidigare tjänstgjort i en internationell insats i frågor med anknytning till insatsen (7 §).

20.3.6 Stödåtgärder

I 6 § LuF anges Försvarsmaktens subsidiära rehabiliteringsansvar för den som är anställd i utlandsstyrkan. I 20 § förordningen (1999:569) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten anges att om någon skadas under anställning i utlandsstyrkan och det finns anledning att anta att skadan kan leda till bestående funktionshinder eller annars är av allvarlig art, ska myndigheten utöver vad som följer av LuF stödja och bistå den skadade så att hans eller hennes möjlighet att leva ett aktivt och självständigt liv stärks.

Utredningens förslag innebär att Försvarsmaktens ansvar för den som skadats under tjänstgöring i en internationell militär insats renodlas och tydliggörs. I den nya lagen införs en bestämmelse som anger myndighetens skyldighet att *stödja* den som drabbats av skada eller sjukdom under tjänstgöringen i en internationell militär insats i syfte att underlätta för den skadade att återgå till sin tidigare livssituation, att återfå full arbetsförmåga eller försörja sig genom förvärvsarbete

Den föreslagna bestämmelsen motsvarar 6 § LuF och 20 § i den angivna förordningen med den ändringen att myndighetens skyldighet att stödja den skadade inte formuleras som ett subsidiärt rehabiliteringsansvar. I sak är någon ändring inte avsedd. Motsvarande bestämmelser bör därför införas i den nya lagen (8 §).

I 7 § LuF anges att Försvarsmakten ska ge *ekonomiskt* stöd till utbildning som föranleds av eller förlängs till följd av skadan. Vidare anges att myndigheten ska ge ekonomiskt stöd till andra

åtgärder som främjar den skadades återgång till tidigare arbetslivet samt till anskaffande av hjälpmedel som den skadade behöver.

Utredningens förslag innebär att Försvarsmakten också i fortsättningen ska ha en skyldighet att ge den skadade ekonomiskt stöd till motsvarande åtgärder som nu gäller enligt LuF och den anslutande förordningen. En bestämmelse med denna innebörd bör därför införas i den nya lagen (9 §).

I 7 § 3 st LuF anges att ekonomiskt stöd ges endast om det inte skall tillhandahållas av någon annan till följd av andra bestämmelser och om det framstår som skäligt med hänsyn till skadan och omständigheterna i övrigt.

Utredningens förslag innebär att motsvarande bestämmelse bör – med vissa redaktionella ändringar – införas i den nya lagen (10 §).

I 9 § LuF anges att Försvarsmakten ska vid fullgörandet av olika stödåtgärder samarbeta med bl.a. andra berörda myndigheter och organisationer.

Motsvarande bestämmelse bör införas i den nya lagen (11 §).

Av 10 § LuF följer att Försvarsmaktens ansvar att stödja den som skadats i en internationell militär insats inte innebär någon inskränkning i det ansvar som den skadades arbetsgivare har enligt 2 kap. och 3 kap. 2 a § arbetsmiljölagen (1977:1160) samt 22 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring (12 § 1 st). I lagen anges också att Försvarsmaktens stödåtgärder ska samordnas med en eventuell annan arbetsgivares åtgärder (9 § 2 st LuF.).

Motsvarande bestämmelser bör också införas i den nya lagen. (12 §)

20.3.7 Arbetsskada

I 5 § LuF anges att vid tjänstgöring utomlands gäller lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring (LAF) från det att den första färden till tjänstgöringsplatsen påbörjas till det att den sista färden från tjänstgöringsplatsen avslutas. Skada som inträffar under denna tid ska anses som arbetsskada, om övervägande skäl talar för det. Skador som inträffar under semester eller motsvarande ledighet utom tjänstgöringslandet ska omfattas av lagens skydd endast om det finns särskilda skäl. Vid prövning av om den som tjänstgör i utlandsstyrkan drabbats av en arbetsskada ska bevisreglerna i 7 och 8 §§ lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd (LSP) tillämpas för angiven tid, om det är förmånligare för den enskilde än en

tillämpning av motsvarande regler i lagen om arbetsskadeförsäkring.

Med hänsyn till den hotbild som finns på platser dit personalen i en internationell militär insats skickas finns inte skäl att ompröva nuvarande ordning för skydd i angivna avseenden. Bestämmelsen bör därför – med de ändringar som föranleds av att begreppet insatsområde införs – överföras till den nya lagen (13 §).

Den som till följd av en arbetsskada har fått sin förmåga att skaffa sig inkomst genom arbete nedsatt har enligt lagen om arbetsskadeförsäkring i vissa fall rätt till livränta. I 14 § LuF anges att vid tillämpning av lagen om arbetsskadeförsäkring utgör livränteunderlaget minst sju prisbasbelopp. Skäl att ompröva denna bestämmelse föreligger inte. Även denna bestämmelse bör därför införas i den nya lagen (14 §).

För den som skadas i en internationell militär insats kan det föreligga behov av att få frågan om arbetsskada prövad av Försäkringskassan utan att den skadade samtidigt begär ersättning från arbetsskadeförsäkringen. I den nya lagen införs därför en ny bestämmelse som ger den som tjänstgjort i en internationell militär insats och som ådragit sig en skada rätt att – efter ansökan hos Försäkringskassan – få frågan om arbetsskada prövad (15 §).

20.3.8 Stöd till anhöriga

Utredningens förslag innebär att det i lagen införs en ny bestämmelse som anger att Försvarsmakten ska sörja för att en anhörig till den som tjänstgör i en internationell militär insats ska få det stöd och den rådgivning som är påkallat med anledning av tjänstgöringen. Bakgrunden och motiven till denna bestämmelse finns i kapitel 12. Någon ändring av begreppet anhörig till den som tjänstgör i en insats föreslås inte utan begreppet avses ha samma innebörd som enligt LuF. Avsikten är att myndigheten ska ha ett tydligt ansvar för att lämna stöd och råd till anhöriga till den som tjänstgör i en internationell militär insats.

I den föreslagna bestämmelsen anges vidare att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om omfattning och utformning av stöd och rådgivning till anhöriga (16 §).

20.3.9 Ersättning till anhöriga

I 11 § LuF anges att om den som tjänstgör i utlandsstyrkan förolyckas eller skadas så svårt att sjukhusvård krävs ska Försvarsmakten efter ansökan av den anhörige ersätta denne för skäligt antal resor till den förolyckade eller skadade samt uppehälle och tidsspillan vid sådan resa efter samma grunder som gäller i fråga om ersättning av allmänna medel till vittnen. Vidare anges att om en anhörigs medverkan är av särskild betydelse för den skadades rehabilitering ska myndigheten – efter ansökan – ge den anhörige skälig ersättning för kostnader som en sådan insats orsakar. I angivna fall ska myndigheten – efter ansökan – även ge skäligt bidrag till kostnader för psykosocialt stöd till anhöriga som är i behov av det och om det framstår som skäligt med hänsyn till omständigheterna i övrigt.

Utredningens förslag innebär att Försvarsmakten även i andra fall än vad som nu följer av 11 § LuF ska ge den anhörige ekonomiskt stöd i vissa särskilda fall, tex. då den anhörige är i behov av psykosocialt stöd med anledning av den närståendes tjänstgöring i en insats. En bestämmelse med denna innebörd förs därför in i lagen. Avsikten är dock att denna form av ekonomiskt stöd endast ska ges i undantagsfall och att angivna stödsatser i första hand ska lämnas av hälso- och sjukvården (17 §).

I lagen införs en bestämmelse som innebär att beslut enligt 8, 9, 16 och 17 §§ får överklagas till allmän förvaltningsdomstol (18 § 1 st).

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten (18 § 2 st).

20.3.10 Ikraftträdande m.m.

De föreslagna bestämmelserna bör gälla från lagens ikraftträdande. Dock bör det uppföljnings- och stödsystem som Försvarsmakten tillämpar för dem som varit anställda i utlandsstyrkan och de som tjänstgör i en internationell insats vara enhetligt. De nya bestämmelserna bör därför tillämpas även på tidigare anställda i utlandsstyrkan som skadats efter utgången av år 1992. Bestämmelserna i 16 § denna lag ska dock tillämpas från lagens ikraftträdande. Ersättning för kostnader enligt 17 § 2 st som uppstått av annan anledning än den närståendes dödsfall eller sjukdom som medfört

sjukhusvård lämnas dock endast om kostnaderna uppkommit efter lagens ikraftträdande.

21 Författningskommentar

Författningsförslagen innebär att lagen (0000:00) med bestämmelser för Försvarsmaktens personal i internationella militära insatser införs och i anslutning till lagen införs även förordningen (0000:00) med bestämmelser för Försvarsmaktens personal i internationella militära insatser. Den föreslagna författningsregleringen innebär att lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten och förordningen (1999:569) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten upphävs. Förslaget har behandlats i kapitel 20. Till följd av den föreslagna författningsregleringen finns även behov av att ändra i andra lagar och förordningar. I detta kapitel lämnas förslag på några av de författningsändringar som blir följden av förslaget. Utöver de författningsförslag som lämnas i detta kapitel kan ytterligare ändringar i författningar behöva göras

21.1 Förslag till lag (0000:00) med bestämmelser för Försvarmaktens personal i internationella militära insatser

Lagens tillämpningsområde

1 §

Denna lag ska tillämpas på anställda i Försvarmakten vid tjänstgöring i en internationell militär insats. Lagen ska dock inte tillämpas på den som är lokalt anställd av Försvarmakten i insatsområdet.

Med internationell militär insats enligt denna lag avses verksamhet som Försvarmakten bedriver i ett insatsområde utomlands i syfte att

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

Specialmotivering:

Förslaget har behandlats i kapitel 20.

I *första stycket* anges att lagens bestämmelser ska tillämpas på *anställda* i Försvarmakten *vid* tjänstgöring i *en internationell militär insats*. Vidare anges att lagen ska inte tillämpas på den som är lokalt anställd av myndigheten i insatsområdet.

En första förutsättning för att lagen ska vara tillämplig på den enskilde är att denne har ett *anställningsförhållande* med Försvarmakten och att det således föreligger ett arbetsgivaransvar för myndigheten i förhållande till den anställda. Av 2 § framgår att den som ska tjänstgöra i en internationell militär insats som genomförs av myndigheten också ska vara anställd hos den för genomförande av insatsen. För redan anställd personal i myndigheten som t.ex. finns i beredskap för internationella militära insatser innebär detta att lagen blir tillämplig på personalen från den tidpunkt som anges som startpunkt för den internationella militära insatsen i riksdagens eller regeringens beslut eller, i annat fall, av Försvarmakten vid verkställighet av sådana beslut. För den personal som anställs

särskilt i myndigheten för en internationell militär insats gäller samma bestämmelse.

Både militära och civila befattningshavare omfattas av bestämmelserna under förutsättning att det föreligger ett anställningsförhållande mellan myndigheten och den enskilde. Det innebär att annan personal som tjänstgör i insatsen tillsammans med myndighetens personal i insatsområdet och inte är anställda av den utan har ett anställningsförhållande med en annan myndighet eller uppdragsgivare inte omfattas av lagens bestämmelser.

Med begreppet *vid* tjänstgöring i en internationell militär insats avses sådan tjänstgöring som den anställde gör vid det militära förband eller annan enhet inom Försvarsmakten som ska genomföra den internationella militära insatsen. Det innebär att lagens bestämmelser kan vara tillämpliga även under tid då personalen t.ex. genomför förberedelser och kompletterande utbildning i Sverige eller utomlands inför transport till insatsområdet och under tid för avslutande åtgärder efter genomförd insats i insatsområdet, t.ex. avrustning och hälsokontroll i anslutning till avslutad tjänstgöring.

I paragrafens *andra stycke* anges att med *internationell militär insats* avses sådan verksamhet som Försvarsmakten bedriver i ett *insatsområde* utomlands i syfte att avvärja risk för en väpnad konflikt, hejda en pågående väpnad konflikt, övervaka överenskommelser om fred och vapenstillestånd, eller skapa förutsättningar för varaktig fred och säkerhet genom humanitärt arbete i samband med en väpnad konflikt.

Ett *insatsområde* utgörs av det geografiska område som riksdagen eller regeringen, eller, i annat fall, Försvarsmakten beslutar ska utgöra insatsområdet för den internationella militära insatsen.

Anställning

2 §

Den som ska tjänstgöra i en internationell militär insats och inte har en anställning i Försvarsmakten ska anställas särskilt för tjänstgöring i en sådan insats.

Specialmotivering:

Förslaget har behandlats i kapitel 20.

Paragrafen har sin motsvarighet i 1 § 2 st lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten (LuF). I paragrafen anges att den som ska tjänstgöra i en internationell militär insats och inte har en anställning i Försvarsmakten ska anställas särskilt i myndigheten för tjänstgöring i en sådan insats.

3 §

En anställning enligt 2 § ska vara tidsbegränsad och avse tiden för både utbildning och tjänstgöring. Anställningen får dock tidsbegränsas till att avse endast utbildningstiden eller tjänstgöringstiden.

Anställningen får sägas upp före anställningstidens utgång med en uppsägningstid av tre månader för både arbetsgivare och arbetstagare. Arbetsgivaren får dock bevilja den anställda kortare uppsägningstid. Om den anställda genomgått utbildning för tjänstgöring utan att få godkända vitsord, eller om det föreligger andra särskilda skäl, får arbetsgivaren säga upp anställningen med en uppsägningstid av en månad.

För den som anställs enligt första stycket ska bestämmelserna i 15–17 §§ lagen (1982:80) om anställningsskydd inte gälla.

Specialmotivering:

Förslaget har behandlats i kapitel 20.

Paragrafen motsvarar i allt väsentligt 4 § LuF.

Av *första stycket* framgår att den som anställs särskilt för tjänstgöring i en internationell militär insats ska få en tidsbegränsad anställning i Försvarsmakten för denna uppgift. Anställningsavtalet kan förutom tjänstgöringstid i insatsområdet även innefatta tid för förberedelser och utbildning i Sverige eller utomlands samt tid för avslutande åtgärder efter genomförd insats i insatsområdet. Att tidsbegränsad anställning även får avse enbart utbildningstiden eller tjänstgöringstiden möjliggör att anställa den enskilde för enbart utbildningstiden eller tjänstgöringstiden om det behövs. Den tidsbegränsade anställningen kan antingen gälla för viss tid eller tills vidare, dock längst till visst datum.

Bestämmelserna i *andra stycket* innebär att en tidsbegränsad anställning kan sägas upp före anställningstidens utgång. Anställningen får sägas upp med en uppsägningstid av en månad om den

anställda inte får godkända vitsord från utbildningen eller om det annars föreligger särskilda skäl, t.ex. om den anställda medvetet eller av vårdslöshet lämnat felaktiga uppgifter i sin ansökan eller då det övrigt föreligger särskilda skäl som medför att myndigheten bör få avsluta anställningsförhållandet efter denna tid.

I *tredje stycket* finns en bestämmelse om undantag från 15–17 §§ lagen (1982:80) om anställningsskydd. Bestämmelsen har endast betydelse för den som har en särskild anställning för tjänstgöring i en internationell militär insats. Bestämmelsen innebär bland annat att besked inte behöver lämnas om att tidsbegränsad anställning inte kommer att fortsätta.

4 §

För den som är anställd i Försvarmakten och tjänstgör i en internationell militär insats ska följande bestämmelser inte gälla:

1. arbetstidslagen (1982:673), och
2. 12 § semesterlagen (1977:480)

Specialmotivering:

Förslaget har behandlats i kapitel 20.

Bestämmelserna i paragrafen motsvarar 3 § LuF.

Av *första punkten* följer att arbetstidslagen (1982:673) inte ska tillämpas på den som tjänstgör i en internationell militär insats. För att kunna organisera mindre enheter eller större förband för skyndsam transport till ett insatsområde krävs att Försvarmakten inte är bunden av arbetstidslagen vid tjänstgöring som innefattar bland annat förberedelser och utbildning i Sverige eller under tjänstgöringen utomlands.

Andra punkten innebär att 12 § semesterlagen (1977:480), som anger att arbetstagaren har rätt att ta ut sin semester under viss tid på året, inte gäller. Den som tjänstgör i en internationell militär insats har därmed bara rätt att förlägga sin semester under denna tid på året om Försvarmakten går med på det.

Avsikten är att parterna på arbetsmarknaden vid behov ska kunna avtala om andra anställningsvillkor än vad som framgår av bestämmelserna.

Arbetsmiljö

5 §

För den som tjänstgör i en internationell militär insats ska följande bestämmelser i arbetsmiljölagen (1977:1160) gälla i insatsområdet, om inte tjänstgöringsförhållandena hindrar detta:

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

Specialmotivering:

Förslaget har behandlats i kapitel 9.

I paragrafen anges vilka delar av arbetsmiljölagen (1977:1160) som ska tillämpas i verksamhet som Försvarsmakten genomför i ett *insatsområde*. Motsvarande bestämmelse fanns tidigare i 2 § LuF. Bestämmelsen har ändrats med anledning av att tillämpningsområdet avgränsats till insatsområdet. Någon saklig ändring i övrigt är inte avsedd.

Särskilt uppföljningsansvar

6 §

Försvarsmakten ska följa upp och utreda om den som tjänstgjort i en internationell militär insats drabbats av skada eller sjukdom till följd av tjänstgöringen i insatsområdet.

Uppföljningen och utredningen ska ha den form och den omfattning som motiveras av förhållandena under tjänstgöringen i insatsområdet. Åtgärderna ska innefatta personlig kontakt, om detta inte kan anses uppenbart obehövligt eller är omöjlig att genomföra.

Försvarsmaktens ansvar enligt första-andra stycket kvarstår under fem år efter det att tjänstgöringen avslutats.

Specialmotivering:

Förslaget har behandlats i kapitel 11.

I paragrafen ges bestämmelser om Försvarsmaktens särskilda uppföljningsansvar för anställda och tidigare anställda som tjänstgjort i en internationell militär insats.

Av *första stycket* följer att Försvarsmakten har ett särskilt ansvar för att följa upp och utreda om den som tjänstgjort i en internationell militär insats drabbats av sjukdom eller skada till följd av tjänstgöringen.

I *andra stycket* anges att Försvarsmaktens uppföljning och eventuella utredning ska ha den form och den omfattning som motiveras av förhållandena under tjänstgöringen i insatsområdet. Det innebär att formen och omfattningen av de åtgärder som myndigheten ska vidta påverkas av t.ex. om insatsen bedöms vara en högrisk- eller en lågriskinsats, arbets- och miljöförhållandena i insatsområdet, om personalen har varit utsatt för våldsangrepp eller andra allvarliga händelser m.m.

Om inledande uppföljningsåtgärder ger skäl för ytterligare utredningsinsatser ska myndigheten i samråd med den enskilde och andra berörda myndigheter, t.ex. hälso- och sjukvården, klarlägga om den enskilde har drabbats av någon skada eller sjukdom.

Det särskilda uppföljningsansvaret innefattar *personlig kontakt* med den anställde, om detta inte kan anses uppenbart obehövt eller är omöjligt att genomföra. Med personlig kontakt avses att en kontaktperson inom myndigheten erbjuder att arrangera ett möte mellan t.ex. kontaktpersonen och den enskilde eller erbjuder någon annan form av personlig kontakt, t.ex. i form av telefonsamtal. Det är viktigt att den enskildes önskemål i frågan om personlig kontakt respekteras och att myndigheten inom rimliga gränser försöker tillmötesgå den enskildes önskemål i detta avseende. Det är endast om det framstår som uppenbart obehövt med en personlig kontakt som detta bör underlåtas, t.ex. om den enskilde är anställd i Försvarsmakten och har sådana arbetsförhållanden att syftet med en personlig kontakt kan tillgodoses på annat sätt. Det kan även vara ogenomförbart med en personlig kontakt, t.ex. det går inte att få kontakt med den tidigare anställde eller denne har uttryckligen avböjt vidare kontakt med Försvarsmakten.

Av *tredje stycket* följer att Försvarsmaktens särskilda uppföljningsansvar enligt första och andra stycket kvarstår under fem år efter det att tjänstgöringen i den internationella militära insatsen avslutats.

7 §

Försvarsmakten ska lämna information och råd i olika frågor till den som tidigare tjänstgjort i en internationell militär insats även efter den tid som anges i 6 §.

Specialmotivering:

Förslaget har behandlats i kapitel 11.

I paragrafen anges att Försvarsmaktens har ett begränsat uppföljningsansvar även efter fem år med att vägleda och ge råd i frågor som uppkommer med anledning av tjänstgöringen i den internationella militära insatsen. Det kan t.ex. vara fråga om att lämna råd och vägledning i försäkrings- eller vårdfrågor som har anknytning till den tidigare tjänstgöringen i den internationella militära insatsen.

Stödåtgärder

8 §

Om någon drabbas av skada under resa till eller från tjänstgöringen i insatsområdet eller under tjänstgöringen där ska Försvarsmakten i samråd med den skadade och andra berörda myndigheter utreda och vid behov lämna stöd till den skadade för att underlätta för denne att

1. återgå till tidigare livssituation,
2. återfå full arbetsförmåga, eller
3. försörja sig genom förvärvsarbete.

Specialmotivering:

Förslaget har behandlats i kapitel 11.

Paragrafen har sin motsvarighet i 6 § LuF och 20 § förordningen (1999:569) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten.

I paragrafen anges att Försvarsmakten ska stödja och bistå den som skadats under tjänstgöringen i insatsområdet, och under resa till eller från tjänstgöringen i detta område, i syfte att underlätta för drabbade att återgå till sin tidigare livssituation och arbetslivet.

Den omständigheten att ordet ”skadas” använts innebär dock inte att ansvaret enbart ska aktualiseras då skadan orsakats av t.ex.

en olyckshändelse. Stöd bör även komma i fråga vid fall som enligt praxis skulle anses vara arbetssjukdom. Detta gäller exempelvis vissa sjukdomar som finns inom insatsområdet och som är svåra att skydda sig mot på grund av tjänstgöringsförhållandena. Dessutom bör även vissa skador som enligt nuvarande praxis inte definieras som arbetsskador, t.ex. olika former av *psykiska* besvär, innefattas om orsaken till besvären kan hänföras till tjänstgöringen i insatsen. Avsikten är att det endast är i de fall då de psykiska besvären tydligt har sin orsak i händelser efter det att anställningen upphört eller i andra faktorer som uppenbart saknar samband med tjänstgöringen som myndigheten inte bör ha något ansvar för att bistå med stöd till den enskilde.

Ansvar enligt denna bestämmelse omfattar således både fysiska som psykiska skador som den enskilde drabbats av till följd av sin tjänstgöring i den internationella militära insatsen. Avsikten är att Försvarsmakten inledningsvis – i samråd med den skadade och andra berörda myndigheter – ska *utreda* behovet av åtgärder för att den skadade ska kunna återgå till tidigare livssituation, återfå full arbetsförmåga eller ges möjligheter att försörja sig genom förvärvsarbete. Försvarsmaktens ska därvid klarlägga om den skadade har behov av olika stöd- och rehabiliteringsinsatser. Detta innebär att myndigheten – när det föreligger tillräckliga skäl anta att en anställd eller tidigare anställd drabbats av en skada till följd av tjänstgöringen – ska utreda behovet av åtgärder och i samråd med den skadade och andra ansvariga myndigheter föreslå åtgärder i syfte att den enskilde ska kunna återgå till tidigare livssituation eller, om en sådan återgång inte är möjligt, föreslå åtgärder som kan bidra till att den drabbade erhåller en så god livskvalitet som är möjligt. Motsvarande gäller ifråga om åtgärder som syftar till att den skadade kan återfå full arbetsförmåga eller försörja sig genom förvärvsarbete.

Försäkringskassan har det övergripande ansvaret för att utreda behovet av rehabiliteringsinsatser och tillse att eventuella rehabiliteringsåtgärder, t.ex. i form av arbetsträning eller utbildning, kommer till stånd inom skälig tid. Om det genom Försvarsmaktens utredning uppkommer fråga om rehabiliteringsåtgärder enligt 22 kap. lagen om allmän försäkring ska myndigheten uppmärksamma Försäkringskassan på behovet av eventuella rehabiliteringsinsatser. Försvarsmaktens ska aktivt samarbeta med och vid behov stödja Försäkringskassan och andra berörda myndigheter, t.ex. hälso- och sjukvården, samt eventuell annan arbetsgivare i

syfte att säkerställa att den enskilde erhåller stöd och rehabilitering inom skälig tid.

Om den skadade är anställd i Försvarsmakten har myndigheten ett arbetsgivaransvar för rehabiliteringen enligt 22 kap. lagen om allmän försäkring.

Om den skadade har en annan arbetsgivare ska denne enligt 22 kap. lagen om allmän försäkring ansvara för att rehabiliteringsåtgärder genomförs för att den skadade ska kunna återgå i arbete hos arbetsgivaren. Försäkringskassan och arbetsgivaren har i dessa fall i första hand ansvaret för att den skadade får en adekvat rehabilitering. Om den andra arbetsgivaren inte har resurser eller på annat sätt inte förmår fullgöra sin rehabiliteringsskyldighet ska Försvarsmakten erbjuda stödåtgärder i form av arbetsträning om detta framstår som den lämpligaste åtgärden. Arbetsträning innebär normalt att den skadade övar upp sin förmåga att klara ett arbete som han eller hon redan före skadan hade kompetens för. Försvarsmakten kan tillhandhålla arbetsträning inom myndigheten eller, om detta är lämpligare, förmedla kontakt med andra myndigheter eller andra där träningen kan genomföras.

Den skadade kan även vara i behov av fortbildning eller kompletterande utbildning som syftar till att höja kompetensen till en sådan nivå att denne – trots eventuellt kvarstående funktionshinder – ska kunna återgå till arbetslivet. I vissa fall kan det dock krävas att den skadade får en utbildning inom ett annat yrkesområde för att vara attraktiv på arbetsmarknaden. Försvarsmakten ska i dessa fall – i samarbete med Försäkringskassan och andra rehabiliteringsaktörer – aktivt stödja den skadade och medverka till att denne får de utbildningsinsatser som behövs för återgång till förvärvslivet.

Av 10 § följer att Försvarsmaktens stöd enligt denna paragraf ska ges endast om det inte ska tillhandahållas av någon annan till följd av andra bestämmelser och i den utsträckning som det framstår som skäligt med hänsyn till skadan eller sjukdomen samt omständigheterna i övrigt.

9 §

I fall som avses i 8 § ska Försvarsmakten ge ekonomiskt stöd till åtgärder som främjar den skadades återgång till tidigare livssituation och arbetslivet samt till anskaffande av hjälpmedel som den skadade behöver.

Specialmotivering:

Förslaget har behandlats i kap 11.

Bestämmelserna i paragrafen motsvarar i allt väsentligt 6 § och 7 § LuF.

I paragrafen finns bestämmelser om att Försvarsmakten i vissa fall ska ge ekonomiskt stöd till åtgärder som främjar den skadades återgång till tidigare livssituation och arbetslivet och till anskaffande av hjälpmedel som denne behöver.

Den skadades sociala och arbetslivsinriktade rehabilitering kan i vissa fall gynnas av att den allmänna sjukvården kompletteras. Det kan avse sådana åtgärder som inte omfattas av den allmänna vården, t.ex. vissa former av psykosocialt stöd. Försvarsmakten bör ha möjlighet att vid behov kunna bekosta sådana åtgärder när de bidrar till att den skadade fortare kan återfå sin tidigare livssituation och återgå i arbetslivet.

Försvarsmakten bör även kunna bekosta vårdinsatser i de fall när den allmänna sjukvårdens resurser är begränsade och behandling där innebär oskäligt lång väntan för den skadade. I dessa fall kan särskilda insatser behövas för att påskynda den medicinska rehabiliteringen även om lämplig behandling i och för sig skulle ha kunnat fås inom den allmänna vården, t.ex. behandling med sjukgymnastik.

I de fall skadan lett till ett fysiskt handikapp kan den skadade vara i behov av hjälpmedel för att kunna leva ett aktivt och självständigt liv eller återgå till att försörja sig själv genom förvärvsarbete. Det kan i dessa fall t.ex. vara fråga om ekonomiskt bidrag till en handikappanpassad bostad eller bil. Försvarsmakten bör i dessa fall inte ensam bekosta hjälpmedlen i den mån sådana erbjuds på annat sätt, t.ex. genom kommunen. Däremot kan det finnas anledning för myndigheten att förbättra den skadades situation genom att bistå med medel så att hjälpmedel av särskild art eller kvalitet kan anskaffas.

Försvarsmakten bör i vissa fall kunna ge den skadade ekonomiskt stöd till utbildning. Ekonomiskt stöd till utbildning bör avvägas med hänsyn till den skadades kvarstående funktionshinder och andra konsekvenser av skadan. Det kan t.ex. vara frågan om att den skadade erbjuds ekonomiskt stöd för att kunna omskola sig till ett annat yrke. Försvarsmaktens ska dock inte ge ekonomiskt stöd till kostnaderna när dessa normalt ska utgå från andra myndigheter för omskolning eller utbildning. I många fall torde det bli fråga om att komplettera andra förmåner så att den skadade får en reell ekonomisk möjlighet att fullgöra den avsedda utbildningen.

Av 10 § följer att ekonomiskt stöd endast bör ges om det inte tillhandahålls av annan till följd av andra bestämmelser och i den utsträckning som det framstår som skäligt med hänsyn till sjukdomen eller skadan samt omständigheterna i övrigt.

10 §

Stöd enligt 8 och 9 §§ ska ges endast om det inte ska tillhandahållas av någon annan till följd av andra bestämmelser och i den utsträckning som det framstår som skäligt med hänsyn till sjukdomen eller skadan samt omständigheterna i övrigt.

Specialmotivering:

I paragrafen anges att Försvarsmakten ska ge stöd enligt 8 § och ekonomiskt stöd enligt 9 § endast om det inte ska tillhandahållas av någon annan till följd av andra bestämmelser och i den utsträckning som det framstår som skäligt med hänsyn till sjukdomen eller skadan samt omständigheterna i övrigt.

Avsikten är att Försäkringskassan och andra ansvariga myndigheter samt eventuell annan arbetsgivare i första hand ska fullgöra sina skyldigheter att erbjuda stöd och adekvata rehabiliteringsåtgärder inom skälig tid. Försvarsmaktens skyldighet att stödja den skadade ska utgöra ett komplement till de andra åtgärderna. Försvarsmakten ska pröva varje enskilt fall utifrån den skadades individuella förutsättningar och behov. Avsikten är att myndighetens stöd endast ska ges så länge som det framstår som ändamålsenligt för att uppnå de syften som anges i 8 § och 9 §.

11 §

Vid fullgörandet av de uppgifter som avses i 8 och 9 §§ ska Försvarsmakten vid behov samarbeta med andra berörda myndigheter och organisationer.

Specialmotivering:

Paragrafen har sin motsvarighet i 9 § LuF.

I paragrafen betonas att Försvarsmakten ska samarbeta med andra myndigheter och organisationer så att samtliga resurser som finns tillgängliga i samhället kommer till användning på ett för den skadade adekvat och effektivt sättet.

12 §

Försvarsmaktens ansvar enligt 8 och 9 §§ innebär ingen inskränkning i det ansvar som den skadades arbetsgivare har enligt 2 kap. och 3 kap. 2 a § arbetsmiljölagen (1977:1160) samt 22 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring.

Försvarsmaktens stödåtgärder enligt 8 och 9 §§ ska samordnas med en eventuell annan arbetsgivares åtgärder.

Specialmotivering:

Paragrafens *första stycket* har sin motsvarighet i 10 § LuF och andra stycket sin motsvarighet i 9 § 2 st LuF.

Av *första stycket* framgår att den skadades eventuella arbetsgivare har kvar sitt rehabiliteringsansvar.

I *andra stycket* anges att Försvarsmaktens stödåtgärder enligt 8 § och 9 § ska samordnas med en eventuell annan arbetsgivares åtgärder. I de fall en eventuell arbetsgivare tar ett stort ansvar för rehabiliteringen bör myndighetens åtgärder i de flesta fall kunna inskränkas till enbart avstämning av hur rehabiliteringen förlöper. I särskilt svåra fall som kräver omfattande åtgärder och resurser kan det dock finnas skäl för myndigheten att mer aktivt stödja arbetsgivaren och bidra med ytterligare stödåtgärder utöver vad arbetsgivaren kan erbjuda.

Arbetsskada

13 §

Vid tjänstgöring i en internationell militär insats gäller lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring från det att den första färden till insatsområdet påbörjas till det att den sista färden från insatsområdet avslutas. Skada som inträffar under denna tid ska anses som arbetsskada, om övervägande skäl talar för det.

Skador som inträffar under semester eller motsvarande ledighet utom insatsområdet ska omfattas av lagens skydd endast om det finns särskilda skäl.

Vid prövning av om den som tjänstgör i en internationell militär insats drabbats av en arbetsskada ska bevisreglerna i 7 och 8 §§ lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd tillämpas för den tid som avses i första-andra stycket, om det är förmånligare för den enskilde än en tillämpning av motsvarande regler i lagen om arbetsskadeförsäkring.

Specialmotivering:

Förslaget har behandlats i kapitel 11.

Bestämmelserna i paragrafen har i allt väsentligt sin motsvarighet i 5 § LuF.

Av *första stycket* framgår att all tid från det att den första färden till *insatsområdet* påbörjas till det att den sista färden från samma område avslutas är arbetstid när man enligt lagen om arbetsskadeförsäkring tar ställning till om en skada eller en sjukdom har uppkommit i arbetet. Vad som avses med *insatsområde* har behandlats i 1 §.

När någon har skadats provas först om det har inträffat under den tid som försäkringen avser. Därefter provas om det är en sådan skada eller sjukdom som omfattas av försäkringen. Vid denna sistnämnda prövning ska, enligt tredje stycket, de bevisregler som är förmånligast för den enskilde tillämpas.

Bestämmelsen innebär bland annat att skador som inträffar även under fritid kan medföra ersättning enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring. Endast om det finns särskilda skäl omfattar skyddet skador som den enskilde drabbas av under ledighet som tillbringas i annat område än insatsområdet. Särskilda skäl kan föreligga när den enskilde under sin ledighet vistas i ett område där hotbilden är densamma som i insatsområdet. Detta innebär att vid

ledighet i sådana områden omfattar skyddet normalt sett även en vistelse i området även om den anställde inte har sin tjänstgöring förlagd där. En så kallad fritidsskada som omfattas av undantaget är t.ex. när den anställde under ledig tid vid vistelse i ett angränsande geografiskt område till insatsområdet utsätts för misshandel eller annat våld med anledning av sin tjänstgöring i den internationella militära insatsen.

Andra-tredje stycket innebär att prövningen av om en skada är en arbetsskada ska ske enligt regler om samband och skadekriterier i den av de båda lagarna som ger det förmånligaste resultatet för den enskilde. Ersättning betalas dock alltid ut enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring.

14 §

Vid tillämpning av lagen om arbetsskadeförsäkring utgör livränteunderlaget minst sju prisbasbelopp.

Specialmotivering:

Förslaget har behandlats i kapitel 20.

Bestämmelsen motsvarar 5 § 3 st LuF.

15 §

Föreligger anledning anta att den som tjänstgjort i en internationell militär insats ådragit sig en arbetsskada enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring ska Försäkringskassan på ansökan av denne pröva frågan om arbetsskada.

Bestämmelserna i 8 kap. lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring angående ansökan, uppgiftsskyldighet, besvär m.m. gäller i tillämpliga delar i ärende enligt första stycket.

Bestämmelserna i 8 kap. 3 § andra stycket lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring gäller dock inte i dessa fall.

Specialmotivering:

Förslaget har behandlats i kapitel 20.

Första stycket innehåller en bestämmelse om att den som tjänstgjort i en internationell militär insats och som ådragit sig en skada

får ansöka hos Försäkringskassan om att få frågan om arbetsskada enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring prövad.

I *andra stycket* anges att bestämmelserna i 8 kap. lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring angående ansökan, uppgiftsskyldighet, besvär m.m. i tillämpliga delar gäller i ärende enligt första stycket.

I *tredje stycket* anges att bestämmelserna i 8 kap. 3 § 2 st samma lag inte gäller i ett ärende enligt denna paragraf.

Stöd till anhöriga

16 §

Försvarsmakten ska sörja för att en anhörig till den som tjänstgör i en internationell militär insats får det stöd och den rådgivning som är påkallat med anledning av tjänstgöringen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om omfattning och utformning av stöd och rådgivning enligt första stycket.

Specialmotivering:

Förslaget har behandlats i kapitel 12.

I *första stycket* anges att Försvarsmakten har skyldighet att ge en anhörig till den som tjänstgör i en internationell militär insats det stöd och den rådgivning som är påkallat med anledning av tjänstgöringen. Försvarsmakten har en skyldighet att informera anhöriga i olika frågor som har anknytning till insatsen och den närståendes tjänstgöring i denna, t.ex. vid allvarigare händelser i insatsområdet. Särskilt barnens behov av information och stöd ska ges uppmärksamhet. Inom myndigheten ska en kontaktperson finnas tillgänglig som den anhörige ska kunna vända sig till för att få råd och vägledning i frågor kring den närståendes tjänstgöring i insatsen.

Försvarsmakten ska även stödja en anhörig med t.ex. krisstöd eller psykosocialt stöd vid dödsfall och andra allvarigare skador som drabbat den närstående under tjänstgöring i den internationella militära insatsen. Även i andra fall kan en anhörig vara i behov av t.ex. psykosocialt stöd med anledning av den närståendes tjänstgöring i en insats. Avsikten är dock att sådana insatser i första hand ska lämnas av andra vårdgivare, t.ex. den allmänna hälso- och sjukvården, och att myndigheten endast i undantagsfall ska lämna stöd,

t.ex. när en närstående befinner sig i insatsområdet och den anhörige har akut behov av sådant stöd som inte går att få på annat håll. Av 17 § framgår att myndigheten i vissa undantagsfall även ska ersätta den anhörige för kostnader som uppstått när denne erhållit psykosocialt stöd av annan vårdgivare.

I *andra stycket* anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela ytterligare föreskrifter om omfattning och utformning får av stöd och rådgivning enligt första stycket.

Ersättning till anhöriga

17 §

Om den som tjänstgör i en internationell militär insats förolyckas eller skadas så att sjukhusvård krävs, ska Försvarsmakten efter ansökan av den anhörige ersätta denne för skäligt antal resor till den förolyckade eller skadade samt uppehålle och tidsspillan vid sådan resa efter samma grunder som gäller i fråga om ersättning av allmänna medel till vittnen.

I fall som avses i första stycket eller när det i övrigt föreligger särskilda skäl, ska Försvarsmakten efter ansökan ge skäligt bidrag till kostnader för psykosocialt stöd till anhöriga som är i behov av det och om det framstår som skäligt med hänsyn till omständigheterna i övrigt.

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

Specialmotivering:

Paragrafen har sin motsvarighet i 11 § LuF.

I *första stycket* anges att anhöriga till de anställda som förolyckas eller allvarligt skadas har rätt till ersättning för vissa kostnader som uppkommer till följd av att den anhörige ska ta emot den som förolyckats och för att möta eller besöka den som skadats så svårt att sjukhusvård krävs. Ersättning kan betalas ut för resekostnader samt kostnader för uppehålle och tidsspillan. Ingen begränsning har angetts för antalet resor.

I *andra stycket* anges att Försvarsmakten ska ge ekonomiskt bidrag till krisstöd eller annat psykosocialt stöd till den anhörige i de fall den närstående förolyckats eller skadats så svårt att sjukhusvård krävs eller när det i övrigt föreligger särskilda skäl att utge sådant bidrag, t.ex. när en närstående befinner sig i insatsområdet och den anhörige har akut behov av sådant stöd som inte går att få på annat håll. Försvarsmakten bör även i dessa fall kunna ersätta den anhörige för kostnader som uppstått när denne erhållit psykosocialt stöd av annan vårdgivare, Avsikten är dock även här att det ekonomiska stödet endast ska ges i undantagsfall och att andra myndigheter eller vårdgivare, t.ex. den allmänna hälso- och sjukvården, i första hand ska svara för kostnaderna.

I vissa särskilda fall kan det finnas ett behov av att någon anhörig till den skadade medverkar vid rehabiliteringen. Av *tredje stycket* följer att Försvarsmakten i dessa fall ska ge skälig ersättning för de kostnader medverkan i rehabiliteringen medför för den anhörige. Med anhörig avses person som har en nära social relation till den skadade eller avlidne. Avsikten är att begreppet anhörig här ska ha samma innebörd som enligt 11 § LuF. I vilka fall en anhörig bör medverka i rehabiliteringen bör bestämmas utifrån den skadades behov och det bör stå klart att detta främjar rehabiliteringen. Som exempel på kostnader som kan ersättas kan nämnas ökade boendekostnader, kostnader för resor och kostnader för barntillsyn. Ersättning för förlorad arbetsinkomst eller ersättning för utfört arbete räknas inte hit. Ersättningen ska endast betalas ut så länge det står klart att den anhöriges medverkan är av betydelse för den skadades rehabilitering.

Stödet enligt denna paragraf ska alltid föregås av en skälighetsprövning i det enskilda fallet. Alla omständigheter av betydelse bör vägas in, t.ex. den anhöriges relation till den skadade, behovet av stöd, skadans art och möjligheten att erhålla professionell hjälp från annat håll.

Överklagande

18 §

Beslut enligt 8, 9, 16 och 17 §§ får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten

Specialmotivering:

Paragrafen har i allt väsentligt sin motsvarighet i 12 § LuF.

Övergångsbestämmelser

De nya bestämmelserna ska tillämpas även på tidigare anställda i utlandsstyrkan som skadats efter utgången av år 1992. 16 § ska dock tillämpas från lagens ikraftträdande. Ersättning för kostnader enligt 17 § 2 st som uppkommit av annan anledning än den närståendes dödsfall eller skada som medfört sjukhusvård lämnas dock endast om kostnaderna uppkommit efter lagens ikraftträdande.

21.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2003:169) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands

Förslaget innebär en konsekvensändring till följd av att lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten föreslås bli upphävd och ersättas av lagen (0000:00) med bestämmelser för Försvarsmaktens personal i internationella militära insatser.

21.3 Förslag till lag om ändring i brottsbalken (1962:700)

Förslaget innebär en konsekvensändring i 2 kap. 2 och 5 §§ till följd av att lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten föreslås bli upphävd och ersättas av lagen (0000:00) med bestämmelser för Försvarsmaktens personal i internationella militära insatser.

21.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m.

Förslaget innebär en konsekvensändring i 1 § till följd av att lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten föreslås bli upphävd och ersättas av lagen (0000:00) med bestämmelser för Försvarsmaktens personal i internationella militära insatser.

21.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:2076) om skydd för anställning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret m.m.

Förslaget innebär en konsekvensändring till följd av att lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten föreslås bli upphävd och ersättas av lagen (0000:00) med bestämmelser för Försvarsmaktens personal i internationella militära insatser.

21.6 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

Förslaget innebär en konsekvensändring i 8 kap. 20 § till följd av att lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten föreslås bli upphävd och ersättas av lagen (0000:00) med bestämmelser för Försvarsmaktens personal i internationella militära insatser.

21.7 Förslag till lag om ändring i arbetsmiljölagen (1977:1160)

Förslaget innebär en konsekvensändring i 1 kap. 4 § till följd av att lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten föreslås bli upphävd och ersättas av lagen (0000:00) med bestämmelser för Försvarsmaktens personal i internationella militära insatser.

22 Kostnads- och konsekvensanalys

22.1 Inledning

Om förslagen i betänkandet påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting eller andra enskilda ska enligt 14 § kommittéförordningen (1998:1474) en beräkning av dess konsekvenser redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, ska en finansiering föreslås. Om förslagen får samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa enligt 14 § kommittéförordningen redovisas.

22.2 Ekonomiska konsekvenser

Utredningens överväganden och förslag är i flera fall av principiell karaktär och innefattar åtgärder som utredningen bedömer inte påverkar kostnaderna för staten. Till följd av andra förslag kan vissa merkostnader initialt komma att öka men i ett senare skede medföra lägre kostnader.

Exempelvis kan en förbättrad rekryteringsprocess medföra ökade kostnader. Från dagens ca 1,8 miljoner kronor för rekrytering inklusive de så kallade uttagningsskommissionerna, bedömer utredningen att den totala kostnaden blir 3 miljoner kronor, vilket är en utgiftsökning med 1,2 miljoner. Ökningen inbegriper intervjukurser för chefer, fördjupade intervjuer av sökande, tester m.m. Å andra sidan torde åtgärderna också medföra färre avhopp eller uppsägningar med t.ex. kostsamma vakansrekryteringar eller högre kostnader i uppföljningsarbetet som följd. Liknande resonemang kan föras angående förebyggande arbetsmiljöarbete och krisstöd där de samhällsekonomiska kostnaderna efterhand blir lägre.

Avseende det medicinska omhändertagandet är utredningens bedömning att de tidsmål som ska innehållas och generalläkarens intensifierade tillsynsarbete redan ligger inom Försvarsmaktens

verksamhet och tidigare tilldelade ekonomiska ram. Utredningen ser därför inga skäl till att bedöma eventuellt ytterligare kostnader för det medicinska omhändertagandet.

En mer aktiv uppföljning av soldater efter insats med personliga kontakter och stöd vid lättare psykiska besvär medför högre kostnader än Försvarsmakten i dag har för dessa verksamheter. Vid de insatsvolymerna som gäller i dag bedöms förstärkt uppföljning kosta cirka 1,5 miljoner kronor per år (två årsarbetskrafter) och utökat stöd vid hemkomst och vid lättare psykiska besvär ca 3,5 miljoner kronor per år (psykologstöd m.m.).

Stödet till anhöriga innebär merkostnader såvitt avser särskilda kontaktpersoner, utvecklad information till anhöriga och särskilt barn, förbättrade kommunikationer med soldaten i insatsområdet, samt eventuellt psykosocialt stöd. Flera av dessa kostnadsökningar omges av stor osäkerhet. Utredningen bedömer att det sammantaget handlar om 7–9 miljoner kronor per år.

Att tillhandahålla praktiska möjligheter för distansstudier under insats, t.ex. utökad tillgång till datorutrustning kan beräknas till cirka 2 miljoner kronor per år. Bedömningen bygger på att var femte soldat vid nu aktuella insatsvolymerna skulle utnyttja denna möjlighet.

Utredningen föreslår att organisationer som stödjer Försvarsmakten i omhändertagandet av veteransoldater och anhöriga, t.ex. Fredsbaskrarna, bör erhålla ett mer förutsägbart och kontinuerligt stöd. Detta beräknas uppgå till mellan 3–5 miljoner kronor per år. Även om utgångspunkten är att dessa organisationer ska utföra arbete (stöd) som annars behövt utföras av Försvarsmakten blir det en extra utgift för myndigheten.

Förslaget om en särskild veteranenhet inom Försvarsmaktens högkvarter innebär en merkostnad om ca 5 miljoner kronor per år. Beräkningen utgår från att enheten kommer att ha 4–5 anställda.

Utredningen bedömer således att de sammantagna kostnadsökningarna uppgår till 20–25 miljoner kronor per år. Försvarsmakten som arbetsgivare har det primära ansvaret för omhändertagandet. Med hänsyn härtill och till att beloppet motsvarar ett i förhållande till myndighetens årliga anslag blygsamt belopp menar utredningen att Försvarsmakten till stor del får svara för kostnaderna inom befintlig ekonomisk ram.

22.3 Konsekvenser i övrigt

Av 15 § kommittéförordningen (1998:1474) följer att om utredningens förslag har betydelse för den kommunala självstyrelsen ska konsekvenserna i det avseendet redovisas i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företagens arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

Överlag är det utredningens bedömning att förslagen inte är av sådan art att någon särskild redovisning av konsekvenser i övrigt är motiverad. Dock kan det nämnas att förslaget att vidare utreda om att det ska vara möjligt att vara tjänstledig för arbete i Försvarsmaktens insatsförband för maximalt tre år i sträck i framtiden *kan* komma att få betydelse för små företags arbetsförutsättningar.

Förslagen om förbättrade villkor för anhöriga, t.ex. i form av en anhörig- eller familjepolicy bedömer utredningen *kunna* ha en betydelse för jämställdheten. Trots förbättrad rekrytering kommer flertalet i de internationella militära insatserna att utgöras av män. Det innebär också att flertalet anhöriga, inte minst partners, kommer att vara kvinnor och i många fall kvinnor med barn. Olika former av avlastning – praktisk eller mentalt/psykiskt – kan t.ex. bidra till att hemmavarande inte behöver gå ned i arbetstid.

Kommittédirektiv



Ansvar för personalen före, under och efter internationella militära insatser

**Dir.
2007:83**

Beslut vid regeringssammanträde den 14 juni 2007

Sammanfattning av uppdraget

Utredaren skall utforma förslag till en svensk veteranpolitik, dvs. ansvaret för personalen före, under och efter internationella militära insatser. Utredaren skall genomföra uppdraget med utgångspunkt i en helhetssyn från rekrytering via utbildning och förberedelser inför insatsen, stöd och åtgärder under insatsen till omhändertagande, stöd och eventuell rehabilitering efter insatsen. I helhetssynen ingår också att bedöma samhällets som helhet, således såväl frivilligorganisationer, privata aktörer, myndigheter som de enskilda själva, möjligheter att medverka i utformningen av veteranpolitiken. I varje skede av kedjan skall situationen för de anhöriga, även barn till personal som deltar i internationella insatser, belysas.

Bakgrund

Den första svenska internationella militära insatsen efter andra världskriget gjordes 1953 när Sverige som en av fyra neutrala stater började delta i övervakningen i Korea efter Koreakrigets slut.

Den första reella truppinsatsen gjordes sedan i november 1956 och gällde övervakning av eldupphör i Suez.

Vid FN-insatserna i Kongo i början på 1960-talet kom soldaterna, även de svenska, att bli stridande part. Närmare 20 svenskar dödades under Kongoinsatserna, ungefär hälften i strid.

Sedan dess har Sverige medverkat i ett stort antal fredsfrämjande insatser av olika slag och på skilda platser i världen. Sammanlagt har ungefär 100 000 män och kvinnor deltagit i svensk trupp i denna internationella verksamhet. Huvudman har i de flesta fallen varit

FN, men också Nato och på senare år EU har haft ansvaret. För närvarande medverkar Sverige i fredsfrämjande och andra militära insatser i bl.a. Bosnien, Kosovo, Libanon, Georgien, Afghanistan, Kashmir, Korea, Eritrea, Sudan, Kongo och Liberia.

Den 1 januari 2008 ställs den nordiska stridsgruppen (NBG) i beredskap som snabbinsatsstyrka inom EU. Sverige leder styrkan, som i övrigt består av trupp från Estland, Finland och Norge. Inriktningen är att en ny stridsgrupp under svensk ledning skall ställas i beredskap 2011.

Efterhand har insikten om behovet och betydelsen av förberedelser för personalen inför en insats och omhändertagandet efter en insats ökat. Successivt har Försvarsmakten utvecklat sin organisation och förmåga att förbereda sin personal inför en insats, stödja personalen under insatsen och att ta hand om personalen efter genomförd insats.

Utgångspunkter för uppdraget

Inledning

Deltagande i internationella fredsfrämjande insatser är ett viktigt instrument för Sveriges säkerhetspolitiska ambition att bidra till fred, säkerhet och utveckling för konfliktdrabbade människor.

Regeringen redovisade i budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1, utg.omr. 6) att Sveriges ambitionsnivå när det gäller att delta i fredsfrämjande insatser skall höjas. Sverige har ett ansvar för att bidra till frihet, fred och välbefinnande. Det stärker också Sveriges egen säkerhet. Antalet män och kvinnor i utlandstjänst bör på sikt öka till cirka 2 000 personer.

Deltagande i fredsfrämjande internationell militär verksamhet är inte riskfritt. Inte ens väl övade och utrustade soldater kan helt skydda sig mot mer eller mindre organiserat motstånd av grupper eller personer som av olika skäl vill hindra återuppbyggnaden av ett land och en återgång till normala civila styrelseformer.

Förberedelserna för personalen inför en insats, stödet under och omhändertagandet efter insatsen är grundläggande för att Sverige fullt ut skall kunna medverka och ta sitt ansvar för deltagandet i de fredsfrämjande uppdragen. Detta innebär att staten måste utveckla verksamheten inom de tre nämnda skedena – före, under och efter – så långt det är möjligt. Det kan gälla att rätt personal rekryteras

till tjänstgöring och att denna personal ges de bästa fysiska och psykiska förberedelserna. Det kan också gälla stöd vid krissituationer under uppdraget liksom tillgång till medicinsk rehabilitering och annat nödvändigt stöd efteråt. Men det kan också vara fråga om att rätt värdera internationella insatser i den följande karriären och att lämna stöd till de anhöriga.

När det svenska internationella fredsfrämjande engagemanget nu kommer att utökas betydligt är det angeläget att verksamheten grundas på en sammanhängande, trovärdig och allmänt accepterad personalpolitik. Denna politik måste täcka alla delar i kedjan från det att en insats initieras till långt efter att den avslutats. Politiken måste också avse alla som berörs av insatsen.

De yttre ramarna för verksamheten styrs i dag genom lagen (1999:568) respektive förordningen (1999:569) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten. Men även annan lagstiftning är av betydelse i detta sammanhang, bl.a. arbetsmiljölagen (1977:1160), socialförsäkringslagen (1999:799) och lagen (1962:381) om allmän försäkring (22 kap.).

Av betydelse är också avtalet mellan Arbetsgivarverket och de statsanställdas huvudorganisationer om ersättning vid personskada (PSA), liksom avtalet mellan Försvarsmakten och arbetstagarorganisationerna om villkor för tjänstgöring i utlandsstyrkan.

Försvarsmakten har själv konstaterat att det är myndighetens skyldighet att ur ett preventivt och operativt perspektiv svara för att den enskilde individen får de bästa förutsättningarna för att kunna bemöta och hantera bl.a. kritiska och hotfulla situationer han eller hon riskerar att utsättas för i den fredsfrämjande verksamheten. Detta innebär att myndigheten kontinuerligt måste se över sin förmåga att rekrytera, välja ut, bemanna och nyttja sin organisation utifrån de krav som ställs.

Försvarsmaktens utredning

Hösten 2005 inledde Försvarsmakten en intern översyn av myndighetens krisstödsverksamhet, dvs. verksamheten rörande personalen inför, under och efter insats. Myndigheten redovisade resultatet av översynen i en rapport den 3 april 2007.

Försvarsmakten konstaterar att människan spelar en avgörande roll för att Försvarsmakten skall nå sina mål. Det psykologiska välbefinnandet är en avgörande faktor för "operational readiness". För

att optimera de mänskliga resurserna och förhindra att personal hamnar i kris måste hanteringen av människan vara professionell och systematisk och i första hand vara inriktad på förebyggande åtgärder. Organisatoriska förutsättningar måste skapas så att den kompetens som redan finns för att ta hand om personalen före, under och efter en internationell insats kan merutnyttjas på ett bättre sätt.

Försvarmakten bedömer i rapporten att myndigheten redan har ett fungerande system för såväl förebyggande åtgärder som hantering av den personal som drabbas av kris i samband med internationella insatser. Systemet måste dock ständigt utvärderas och modifieras efter uppgifternas krav.

Myndigheten redovisar i rapporten en rad åtgärder för att förbättra verksamheten. Åtgärder kopplade till skedet före en insats gäller urval och utbildning. Här anges bl.a. att professionella urvalsmetoder i högre grad än hittills skall tillämpas på dem som sökt internationell tjänst samt att utbildningen i det militära skolsystemet tydligare skall inriktas mot att belysa "det mänskliga systemet", dvs. hur olika människor upplever sin omgivning och att människors mentala förutsättningar skiljer sig åt.

Åtgärder kopplade till skedet under en insats avser uppföljning och utvärdering. En åtgärd som redovisas är att det nuvarande systemet bör kompletteras med försvarspsykologer som skall finnas på plats i operationsområdet.

Åtgärder kopplade till skedet efter en insats avser krisstöd och rehabilitering. I denna del redovisas bl.a. att de handledare som svarar för hemkomstverksamheten företrädesvis skall vara anställda och utbildade av Försvarmakten samt att inriktning och ledning av krisstöd och rehabilitering skall förtydligas från central nivå. Vidare redovisas att samverkansformerna med externa organisationer som t.ex. Fredsbaskrarna bör formaliseras.

Utöver detta redovisar Försvarmakten olika åtgärder som avser organisation, ansvar, rollfördelning, kompetenser och resurser.

En samlad veteranpolitik

Det är Försvarmakten som ansvarar för att de kvinnor och män som deltar i den internationella fredsfrämjande militära verksamheten ges rätt förberedelser inför en insats, att de får nödvändigt stöd under insatsen och att de tas om hand efter den.

Samtidigt gäller att det är Sverige som nation som bidrar med denna personal. Det är riksdagen som på regeringens förslag beslutar om en insats. Riksdag och regering har därför det yttersta ansvaret för att den utsända personalen ges förutsättningar för att lösa sina uppgifter. I detta ansvar ligger att gentemot medborgarna tillförsäkra att förberedelserna och omhändertagandet är det bästa möjliga. I detta ansvar ligger också att tillförsäkra att olika resurser i samhället samverkar för att tillgodose även kraven med anledning av den fredsfrämjande militära verksamheten. Vidare är det viktigt att den utsända personalen har samhällets stöd, både för insatsen, i den och efter genomförd insats.

Försvarsmaktens utredning är viktig och myndigheten redovisar flera förändringar som kommer att förbättra verksamheten. I och med det ökande svenska engagemanget i den fredsfrämjande verksamheten, och närmast den nordiska stridsgruppen 2008, kommer kraven på verksamheten att skärpas. Berättigade krav kommer att ställas inte bara på Försvarsmakten utan också på regering och riksdag. I detta perspektiv är det viktigt att det finns en samlad och förankrad syn på frågor om personalen inför, under och efter en insats.

Utvecklingen har hittills inte fullt ut präglats av ett sådant synsätt. För att uppnå detta bör ett samlat underlag tas fram. Ett sådant underlag bör redovisa nuläget, behovet av förbättringar samt förslag om hur och på vilket sätt dessa förbättringar bör genomföras.

En samlad svensk syn bör utformas i denna fråga. Försvarsmaktens utredning är en lämplig utgångspunkt för arbetet. Huvudpunkten i arbetet skall vara att anlägga en helhetssyn på samhällets – i första hand Försvarsmaktens – åtgärder och verksamhet avseende personalen inför, under och efter internationella insatser. I arbetet skall den befintliga verksamheten prövas och möjligheterna till förbättringar belysas från ett samlat samhällsperspektiv.

Vidare skall ansvarsförhållandena i olika avseenden tydliggöras. Vad skall vara en uppgift för Försvarsmakten och vad skall vara en uppgift för andra myndigheter eller organisationer? Vilket uppföljningsansvar skall Försvarsmakten ha när det gäller personal som medverkat i den internationella verksamheten?

Uppdraget

Allmänt

Utredaren skall utforma förslag till en svensk veteranpolitik, dvs. ansvaret för personalen före, under och efter internationella insatser. Utredaren skall genomföra uppdraget med utgångspunkt i en helhetssyn från rekrytering via utbildning och förberedelser inför insatsen, stöd och åtgärder under insatsen till omhändertagande, stöd och eventuell rehabilitering efter insatsen. I helhetssynen ingår också att bedöma samhällets som helhet, således såväl frivilligorganisationer, privata aktörer, myndigheter som de enskilda själva, möjligheter att medverka i utformningen av veteranpolitiken. I varje skede av kedjan skall situationen för de anhöriga, även barn till personal som deltar i internationella insatser, belysas.

Kartläggning

Utredaren skall inledningsvis kartlägga dagens svenska förhållanden, innefattande de åtgärder Försvarsmakten redovisat i sin rapport, och redovisa en översiktlig bedömning av det fortsatta arbetet. Sådana åtgärder som bör vidtas av Försvarsmakten före årsskiftet 2007/08 skall redovisas i detta sammanhang. Med en sådan kartläggning som grund skall utredaren belysa inom vilka områden förändringar behövs samt lägga fram konkreta förslag i dessa avseenden.

Följande skall klarläggas för de olika skedena, dvs. före, under och efter en insats: vad som bör göras, hur detta bör göras och av vem det bör göras. Det skall således inte vara en självklarhet att alla åtgärder utförs av Försvarsmakten. Utredaren skall därför kartlägga vilka de nuvarande aktörerna är samt klarlägga de nuvarande ansvarsförhållandena avseende olika moment i kedjan och föreslå förändringar om så behövs. Utgångspunkten skall vara att den myndighet eller organisation som från ett samlat samhällsperspektiv är bäst lämpad också bör ansvara för åtgärden.

Områden att belysa särskilt

Inom ramen för dessa grundläggande utgångspunkter skall utredaren särskilt belysa följande områden och föreslå förändringar om så behövs.

- Omhändertagandet av personalen efter en insats när insatsen har kunnat genomföras utan större problem och omhändertagandet efter en svår insats där det t.ex. förekommit traumatiska händelser eller inträffat allvarliga skador eller dödsfall.
- Försvarsmaktens ansvar i de två nämnda situationerna, liksom Försvarsmaktens generella myndighetsansvar för sin personal.
- Stödåtgärder för individer, anhöriga eller förband som i medierna framställs som brottsliga trots att de följt nationell och internationell rätt och fullgjort en ålagd uppgift.
- Veteranföreningarnas, t.ex. Fredsbaskrarnas, roll och ansvar. Det kan gälla både ett formaliserat samarbete mellan Försvarsmakten och veteranföreningarna och ett informellt samarbete.
- Hur personal som tjänstgjort i internationella insatser uppmärksammas efter hemkomsten. Det kan gälla t.ex. medaljutdelning. Men det kan också gälla på vilket sätt tjänstgöringen utgör en merit i den enskildes fortsatta arbete.

Jämförelser med andra verksamheter

Utredaren skall vidare redovisa hur veteranpolitiken är utformad i andra stater samt pröva i vilken utsträckning erfarenheter därifrån bör tillgodogöras det svenska systemet. I detta sammanhang bör utredaren särskilt uppmärksamma förhållandena inom de stater med vilka Sverige ofta samarbetar inom EU eller i Nato- och FN-sammanhang.

Utredaren skall även pröva om, och i så fall hur, Försvarsmakten bör samarbeta närmare med andra myndigheter eller organisationer med likartad internationell verksamhet.

Lagen om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten

Lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten trädde i kraft den 1 juli 1999. I budgetpropositionen för 2003 (prop. 2002/03:1, utg.omr. 6) lämnade regeringen den utvärdering av lagens effekter och tillämpning som riksdagen begärde i samband med att lagen beslutades (prop. 1998/99:68, bet. 1998/99:FöU8, rskr. 1998/99:225). Efter lagens tillkomst har Sveriges deltagande i de internationella insatserna ökat betydligt och delvis ändrat karaktär. Denna utveckling kommer att fortsätta. Den internationella tjänst-

göringen är en riskfylld verksamhet. Mot denna bakgrund skall utredaren göra en allmän översyn av lagen om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten.

Rehabilitering m.m.

Inom ramen för översynen av lagen om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten skall utredaren särskilt belysa frågor om Försvarsmaktens ansvar för rehabiliteringsåtgärder. Utredaren skall pröva om det rehabiliteringsansvar som gäller för Försvarsmakten enligt lagen om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten är ändamålsenligt. Vidare skall belysas Försvarsmaktens ansvar i förhållande till den allmänna sjukförsäkringen och den allmänna sjukvårdens ansvar när det gäller rehabilitering av personer som skadats fysiskt eller psykiskt vid en insats och klargöras vilka gränsdragningar som gäller. Utredaren skall också redovisa andra myndigheters och organisationers rehabiliteringsansvar i liknande situationer. Dessutom skall utredaren belysa Försvarsmaktens ansvar i förhållande till den allmänna sjukförsäkringen i övrigt, t.ex. när det gäller sjukpenning och sjuk- och aktivitetsersättning för personer som skadats vid en insats.

Övrigt

Utredaren får även i övrigt pröva om den befintliga lagstiftning som rör frågor om statens och arbetsgivarens ansvar är lämplig och ändamålsenlig.

Utredaren får även pröva andra förhållanden, som har samband med uppdraget, än de som berörs i detta direktiv och föreslå förändringar om så behövs.

Utredaren skall i förekommande fall lämna förslag till nödvändig författningsreglering.

Utredaren skall kostnadsberäkna sina förslag. I betydande del utgår veteranpolitiken från Försvarsmaktens ansvar för den egna personalen. I den mån utredaren anser att vissa kostnader bör belastas någon annan än Försvarsmakten skall detta redovisas.

Uppdragets genomförande och tidplan

Utredaren skall i en första etapp kartlägga dagens svenska förhållanden och redovisa en översiktlig bedömning av det fortsatta arbetet. Utredaren skall också redovisa vilka åtgärder som bör vara genomförda senast den 31 december 2007, dvs. när den nordiska stridsgruppen ställs i beredskap. I första hand skall detta avse åtgärder som det ligger inom Försvarmaktens kompetensområde att vidta. Denna första etapp skall redovisas till regeringen senast den 15 oktober 2007.

I en andra etapp skall utredaren, grundat på resultatet av den första etappen och eventuella kompletterande direktiv, belysa hur verksamheten bör utvecklas och stärkas samt lägga förslag i dessa avseenden.

Utredaren skall samarbeta med Försvarmakten och andra relevanta myndigheter, institutioner och organisationer samt med Fredsbaskrarna och andra veteranföreningar.

Utredaren skall hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och ge dem tillfälle att framföra synpunkter.

En slutrapport skall lämnas senast den 1 maj 2008.

(Försvarsdepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Veteransoldatutredningen
(Fö 2007:03)**

**Dir.
2007:159**

Beslut vid regeringssammanträde den 6 december 2007

Utvidgning av uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 14 juni 2007 gav chefen för Försvarsdepartementet en särskild utredare i uppdrag att utforma förslag till en svensk veteranpolitik, dvs. ansvaret för personalen före, under och efter internationella militära insatser (dir. 2007:83). Utredaren har antagit namnet Veteransoldatutredningen (Fö 2007:03). En slutrapport ska enligt direktiven lämnas senast den 1 maj 2008.

Den nordiska stridsgruppen (NBG) ska stå i beredskap som snabbinsatsstyrka inom EU under tiden den 1 januari–30 juni 2008. Utredningen ska redovisa de veteransoldatpolitiska erfarenheterna av NBG. Redovisningen ska avse både perioder av insats och perioder av beredskap i Sverige.

Utredningstiden förlängs, vilket innebär att utredningen ska redovisa en slutrapport senast den 1 oktober 2008.

(Försvarsdepartementet)

Lag (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten

Lagens tillämpningsområde

1 § Inom Försvarsmakten skall det finnas en utlandsstyrka för verksamhet som avses i denna lag.

Den som skall tjänstgöra i utlandsstyrkan och inte har en anställning i Försvarsmakten som omfattar skyldighet att tjänstgöra i internationell verksamhet utomlands för de syften som anges i tredje stycket, skall anställas särskilt för tjänstgöring i styrkan.

I utlandsstyrkan får endast sådan militär och civil personal tjänstgöra som behövs för internationell verksamhet utomlands i syfte att

1. avvärja risk för en väpnad konflikt,
2. hejda en pågående väpnad konflikt,
3. övervaka överenskommelser om fred och vapenstillestånd, eller
4. skapa förutsättningar för varaktig fred och säkerhet genom humanitärt arbete i samband med en väpnad konflikt. *Lag (2003:170).*

1 a § Bestämmelserna i 2 och 5–12 §§ skall tillämpas även för den som tjänstgör utomlands i Polisens utlandsstyrka. Vad som sägs om Försvarsmakten skall då i stället gälla för Rikspolisstyrelsen. *Lag (1999:1204).*

Tillämpning av vissa lagar

2 § För dem som tjänstgör i utlandsstyrkan skall följande bestämmelser i arbetsmiljölagen (1977:1160) gälla även utomlands, om inte tjänstgöringsförhållandena hindrar detta:

- 2 kap. 1–8 §§,
- 3 kap. 1–4, 6 och 12 §§,
- 6 kap. 1–6 §§, 6 a § första stycket första och andra meningarna och andra stycket samt 8 och 9 §§. *Lag (2003:170).*

3 § För dem som tjänstgör i utlandsstyrkan skall följande bestämmelser inte gälla:

1. 12 § semesterlagen (1977:480), samt
2. arbetstidslagen (1982:673). *Lag (2003:170).*

4 § En särskild anställning för tjänstgöring i utlandsstyrkan skall vara tidsbegränsad och avse tiden för både utbildning och tjänstgöring.

Anställningen får dock tidsbegränsas till att avse endast utbildningstiden eller tjänstgöringstiden.

Anställningen får sägas upp före anställningstidens utgång med en uppsägningstid av tre månader för både arbetsgivare och arbetstagare. Arbetsgivaren får dock bevilja den anställda kortare uppsägningstid. Om den anställda genomgått utbildning för tjänstgöring utan att få godkända vitsord, får arbetsgivaren säga upp anställningen med en uppsägningstid av en månad.

För den som anställs särskilt i utlandsstyrkan skall bestämmelserna i 15–17 §§ lagen (1982:80) om anställningsskydd inte gälla. *Lag (2003:170).*

5 § Vid tjänstgöring utomlands gäller lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring från det att den första färden till tjänstgöringsplatsen påbörjas till det att den sista färden från tjänstgöringsplatsen avslutas. Skada som inträffar under denna tid skall anses som arbetsskada, om övervägande skäl talar för det. Skador som inträffar under semester eller motsvarande ledighet utom tjänstgöringslandet skall omfattas av lagens skydd endast om det finns särskilda skäl.

Vid prövning av om den som tjänstgör i utlandsstyrkan drabbats av en arbetsskada skall bevisreglerna i 7 och 8 §§ lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd tillämpas för den tid som avses i första stycket, om det är förmånligare för den enskilde än en tillämpning av motsvarande regler i lagen om arbetsskadeförsäkring.

Vid tillämpning av lagen om arbetsskadeförsäkring utgör livränteunderlaget minst sju prisbasbelopp. *Lag (2003:170).*

Rehabilitering

6 § Om någon skadas under tjänstgöring i utlandsstyrkan, skall Försvarsmakten i samråd med den skadade

1. utreda behovet av åtgärder för att den skadade skall återfå full arbetsförmåga eller för att stärka den skadades möjligheter att i framtiden försörja sig genom förvärvsarbete,

2. om det är möjligt, ge den skadade lämplig arbetsträning inom ramen för Försvarsmaktens verksamhet, samt

3. medverka till att den skadade får tillgång till lämplig yrkesutbildning eller fortbildning som är ägnad att stärka hans eller hennes förvärvsförmåga. *Lag (2003:170).*

7 § I fall som avses i 6 § 3 skall Försvarsmakten ge ekonomiskt stöd till en utbildning som föranleds av eller förlängs till följd av skadan.

Försvarsmakten skall också ge stöd till andra åtgärder som främjar den skadades återgång till arbetslivet samt till anskaffande av hjälpmedel som den skadade behöver.

Stöd enligt första och andra stycket ges endast om det inte skall tillhandahållas av någon annan till följd av andra bestämmelser och om det framstår som skäligt med hänsyn till skadan och omständigheterna i övrigt.

8 § Försvarsmakten har ett ansvar enligt 6 och 7 §§ under en tid av tre år från det att åtgärder enligt 6 § 2 och 3 kan inledas. Om det finns särskilda skäl, skall åtgärderna utsträckas under ytterligare två år.

9 § Vid fullgörandet av de uppgifter som avses i 6 och 7 §§ skall Försvarsmakten samarbeta med Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och andra berörda myndigheter.

Försvarsmaktens åtgärder bör samordnas med en eventuell annan arbetsgivares åtgärder. *Lag (2007:408).*

10 § Försvarsmaktens ansvar enligt 6 och 7 §§ innebär ingen inskränkning i det ansvar som den skadades arbetsgivare har enligt 2 kap. och 3 kap. 2 a § arbetsmiljölagen (1977:1160) samt 22 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring.

Ersättning till anhöriga

11 § Om en anhörigs medverkan är av särskild betydelse för den skadades rehabilitering, skall Försvarsmakten efter ansökan ge den anhörige skälig ersättning för kostnader som en sådan insats orsakar.

Om den som tjänstgör i utlandsstyrkan förolyckas eller skadas så svårt att sjukhusvård krävs, skall Försvarsmakten efter ansökan av de anhöriga ersätta dem för skäligt antal resor till den förolyckade eller skadade samt uppehälle och tids-spillan vid sådan resa efter samma grunder som gäller i fråga om ersättning av allmänna medel till vittnen.

I fall som avses i andra stycket skall Försvarsmakten efter ansökan även ge skäligt bidrag till kostnader för psykosocialt stöd till anhöriga som är i behov av det och om det framstår som skäligt med hänsyn till omständigheterna i övrigt. *Lag (2003:170).*

Överklagande

12 § Beslut enligt 6–8 §§ och 11 § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Övergångsbestämmelser

1999:568

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1999. Bestämmelserna i 6–11 §§ skall tillämpas även i fråga om tidigare anställda i utlandsstyrkan som skadats efter utgången av år 1992. Ersättning enligt 11 § gäller endast kostnader som uppkommit efter den 30 juni 1999.

Förordning (1999:569) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten

Inledande bestämmelse

1 § Förordningen ansluter till vad som föreskrivs i lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten.

2 § Vad som i denna förordning sägs om den som är anställd i utlandsstyrkan skall i tillämpliga delar även gälla den som är anställd i Försvarsmakten och placerad i utlandsstyrkan för tjänstgöring. *Förordning (2003:172)*.

Anställningsfrågor

3 § Anställningsavtalet skall vara skriftligt. I avtalet skall den anställda förbinda sig att följa bestämmelserna i denna förordning och de föreskrifter som i övrigt är meddelade för utlandsstyrkans verksamhet.

Tjänstgöringens omfattning skall framgå av anställningsavtalet. Av avtalet skall även framgå att den anställda är skyldig att tjänstgöra utomlands.

4 § Försvarsmakten får bestämma att den som anställs i utlandsstyrkan skall tilläggas militär tjänstegrad enligt organisationsplan för utlandsstyrkan.

5 § Den som anställs i utlandsstyrkan får samtidigt inneha en annan statlig anställning, från vilken han eller hon är tjänstledig utan särskilt beslut om tjänstledighet.

6 § En anställd i utlandsstyrkan får under tjänstgöringen lön enligt de grunder som Försvarsmakten bestämmer. Dessa grunder skall bestämmas efter hörande av Arbetsgivarverket och berörda centrala arbetstagarorganisationer. *Förordning (1999:1205)*.

Reseförmåner och förmåner till följd av ökade levnadskostnader

7 § Under tjänstgöring i Sverige betalas ersättning för ökade levnadskostnader motsvarande vad som gäller för andra anställda inom Försvarsmakten.

Försvarsmakten får besluta att ersättning skall betalas för resa i Sverige vid inryckning till och utryckning från tjänstgöring.

8 § Under tjänstgöring utomlands betalas ersättning enligt de bestämmelser som enligt kollektivavtal gäller för andra anställda inom Försvarsmakten. Detsamma gäller vid resa från Sverige till tjänstgöringsplatsen och åter samt under annan ledighet än semester.

Försvarsmakten får även besluta om ersättning för andra merkostnader än som avses i första stycket om de föranleds av tjänstgöringen utomlands. *Förordning (2005:168)*.

9 § Den som är anställd i utlandsstyrkan har för varje hel sexmånadersperiod rätt till en fri hemresa från tjänstgöringsplatsen och åter.

Försvarsmakten får även besluta om ytterligare fria hemresor från tjänstgöringsplatsen och åter, samt att sådana resor skall medges även för kortare tjänstgöringsperioder.

10 § Om en anställd enligt riktlinjer från Förenta nationerna eller Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa har rätt att ta med anhöriga till tjänstgöringsplatsen, betalas ersättning enligt 8 och 9 §§ för kostnader med anledning av att anhöriga medföljer. Försvarsmakten bestämmer ersättningens storlek.

Ledighet

11 § Semesterledighet och annan ledighet beviljas av Försvarsmakten. Försvarsmakten skall därvid beakta de grunder som kan ha beslutats av Förenta nationerna eller Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa.

Förmåner vid sjukdom eller skada

12 § Under tjänstgöring i Sverige har den anställde rätt till sjukvårdsförmåner motsvarande vad som gäller för andra anställda i Försvarsmakten. Under tjänstgöring utomlands har den anställde rätt till fri sjukvård och akut tandvård i den mån motsvarande förmån inte bereds honom eller henne i annan ordning.

13 § Vid skada som medför nedsatt arbetsförmåga under anställningstiden har den anställde under denna tid rätt till bibehållna anställningsförmåner. Den anställde har därvid inte rätt till sjukpenning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring.

Vid sådan skada som omfattas av och som inträffar under tid som avses i 5 § lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten och som medför nedsatt arbetsförmåga efter anställningstidens slut skall Försvarsmakten, under tiden

från anställningstidens slut och så länge sjukdomsfallet varar, som tillägg till sjukpenning enligt lagen om allmän försäkring eller lagen (1976:380) om arbets-skadeförsäkring betala en andel av den grundlön den anställda hade under den sista hela anställningsmånaden i utlandsstyrkan. Tillägget skall utgöra tio procent av lönen till den del denna motsvarar en årslön som inte överstiger den högsta sjukpenninggrundande inkomst som kan beräknas enligt 3 kap. 2 § lagen om allmän försäkring, och högst nittio procent av lönen till den del den motsvarar en årslön som överstiger samma belopp.

Andra stycket tillämpas på motsvarande sätt om den tidigare anställda till följd av sjukdomen eller skadan uppbär ersättning enligt 3 kap. 7 b § eller 22 kap. 7 § lagen om allmän försäkring.

14 § Den som skadats under anställning i utlandsstyrkan har under en tid av tre år efter det att anställningen upphört rätt till skälig ersättning för av skadan orsakade sjukvårdskostnader.

Till anställd som efter anställningstidens utgång genomgår läkarundersökning för utredning av om skada uppkommit under tjänstgöring i utlandsstyrkan eller läkarundersökning för att erhålla invaliditetsintyg betalas ersättning för kostnader för undersökningen samt för resa, uppehälle och tidsspillan efter samma grunder som gäller i fråga om ersättning av allmänna medel till vittnen.

Statens riskgaranti

15 § Staten lämnar en riskgaranti, som är ett dödsfalls- och invaliditetskapital, för anställda i utlandsstyrkan som erhållit arbetsskada enligt 5 § lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten under tjänstgöring utomlands.

16 § Vid fullständig invaliditet betalas ersättning enligt riskgarantin ut med tjugotvå prisbasbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. Vid annan invaliditet betalas ersättning ut med det lägre belopp som svarar mot invaliditetsgraden.

17 § Vid dödsfall betalas ersättning enligt riskgarantin ut med tjugotvå prisbasbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring till dödsboet, om den avlidne efterlämnar arvingar som nämns i 2 kap. 1 och 2 §§ ärvdabalken. Dessutom utgår tre prisbasbelopp till varje efterlevande barn som vid dödsfallet är under tjuogoett år.

Har ersättning tidigare betalats ut som ersättning vid invaliditet, skall ersättningen till dödsboet minskas med motsvarande belopp.

Uppföljande verksamhet

18 § Även efter det att en anställning i utlandsstyrkan upphört, åligger det Försvarsmakten att utreda att en tidigare anställd inte drabbats av skada under anställningen som kan leda till bestående funktionshinder eller annars är av allvarlig art. Utredningen skall ha den form och den omfattning som motiveras av

förhållandena under utlandstjänstgöringen. Den skall innefatta personlig kontakt, om detta inte av särskilda skäl kan anses obehövt eller ogenomförbart.

Försvarmaktens ansvar enligt första stycket kvarstår under fem år efter det att anställningen upphört.

Försvarmaktens rehabiliteringsorganisation

19 § Försvarmakten skall ha en på lämpligt sätt organiserad verksamhet för att fullgöra sitt rehabiliteringsansvar som följer av lag. En kontaktperson skall utses inom rehabiliteringsorganisationen för den som skadats under sin anställning i utlandsstyrkan. Kontaktpersonen skall stödja och vägleda den skadade.

Social rehabilitering

20 § Om någon skadas under anställning i utlandsstyrkan och det finns anledning att anta att skadan kan leda till bestående funktionshinder eller annars är av allvarlig art, skall Försvarmakten, utöver vad som följer av lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarmakten, stödja och bistå den skadade så att hans eller hennes möjlighet att leva ett aktivt och självständigt liv stärks.

Av 7 § i lagen om utlandsstyrkan inom Försvarmakten följer att ekonomiskt stöd för anskaffande av hjälpmedel även gäller skadade som inte kan antas återgå till arbetslivet.

Disciplinansvar och åtalsanmälan.

21 § Anställda vid utlandsstyrkan skall vid tillämpning av 20 § lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret m.m., anses tjänstgöra vid den enhet där de genomgått utbildning. Frågor om disciplinansvar eller åtalsanmälan får avgöras av, förutom den chef som avses i 20 § lagen om disciplinansvar inom totalförsvaret m.m., chefen för taktiskt kommando eller chefen för en kontingent i utlandsstyrkan, om han eller hon har lägst överstelöjtnants eller kommandörkapitens tjänstegrad. *Förordning (2003:172).*

Särskilda bestämmelser

22 § Försvarmakten får besluta att den som inte är anställd vid utlandsstyrkan, under tjänsteresor till och från utlandet, skall tilläggas militär tjänsteställning.

23 § Den som är anställd i utlandsstyrkan omfattas under sin tjänstgöring av statens tjänstegrupplivförsäkring, avtalet om ersättning vid personskada (PSA) och statliga pensionsbestämmelser.

Handläggning och överklagande

24 § Ersättning enligt 12–17 §§ bestäms av Försvarmakten.

25 § I 22 a § förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om överklagande hos allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut enligt 7 § första stycket, 9 § första stycket samt 12–17 §§ får dock inte överklagas.

Beslut i ärenden om anställning i utlandsstyrkan får inte överklagas. *Förordning (2005:168)*.

Tillämpningsföreskrifter

26 § Försvarsmakten meddelar föreskrifter om tillämpningen av denna förordning.

Övergångsbestämmelser

1999:569

1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 1999.
2. Genom förordningen upphävs förordningen (1984:309) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten.
3. Genom förordningen (FFS 1999:7) om upphävande av förordningen (FFS 1984:31) om förmåner till anställd i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten har det föreskrivits att den sistnämnda förordningen skall upphöra att gälla vid utgången av juni 1999. Äldre bestämmelser om bestämmande av arvode och särskilt tillägg skall fortfarande gälla för avtal om anställning i utlandsstyrkan som ingås före utgången av juni 1999. Äldre bestämmelser om förmåner vid sjukdom och skada samt lämnande av riskgaranti för skada skall fortfarande gälla för skada som inträffat före den 1 juli 1999.
4. Bestämmelserna i 18–20 §§ i den nya förordningen skall tillämpas även i fråga om tidigare anställda i utlandsstyrkan som skadats efter utgången av år 1992.

Rapport om psykisk ohälsa i internationella militära insatser

Per-Olof Michel
Överläkare, med dr, tidigare försvarsöverpsykiater
Kunskapscentrum för katastrofpsykiatri
Institutionen för Neurovetenskap, Uppsala universitet

Innehållsförteckning

Sammanfattning, slutsatser och rekommendationer	403
Uppdrag	404
Historik	404
Stressreaktioner	405
Potentiellt traumatiska händelser	407
Akut stressreaktion	407
Posttraumatiskt stressyndrom	408
Depression	409
Ångestsyndrom	409
Tjänstgöringsrelaterade stressorer	409
Kumulativ stress	410
Sociala stressorer	411
Symtom på kumulativ stress	411
Somatoforma syndrom	412
Kunskap om problemen och deras omfattning	413
Svenska erfarenheter	413
Internationella erfarenheter	415
Självmod – suicid	418
Krisstöd och behandling	419
Kommentarer	421
Personalstödcentrum	423
Syfte och nödvändiga kompetenser	424
Referenser	426

Sammanfattning, slutsatser och rekommendationer

- Ett utökat svenskt engagemang med risk för personalen att tjänstgöra i medel och högintensiva konflikter kan resultera i fler kroppsligt skadade, fler som riskerar att utveckla psykiska störningar samt ökad risk för dödsfall inklusive självmord som följd av stridsinsatser.
- Vid högintensiva konflikter kan andelen som utvecklar någon form av psykiska problem vara 20–40 % och andelen med PTSD kan variera från 10 till 25 %. Bra ledarskap, begränsad tjänstgöringstid och försiktighet med kortleave (korttids ledighet) kan påverka i positiv riktning.
- I alla utlandsmissioner bör finnas en funktion för stöd till chefer och personal. I samband med stora insatser bör speciella ”insatsgrupper för mental hälsa” redan ingå i utlandsstyrkans organisation eller stå i beredskap vid andra typer av missioner för att kunna utsändas som förstärkning vid behov.
- Funktioner för förebyggande hälsovård, medicinsk utredning, behandling, stöd och rehabilitering bör utvecklas.
- Tiden gällande uppföljningsansvar för drabbad personal bör förlängas.
- Högintensiva konflikter kommer också att påverka anhöriga i större utsträckning varför familjestödet måste utvecklas.
- Selektion före tjänstgöringen bör förbättras med utökat fokus även på ledarskap och moraliska och etiska frågeställningar.
- Information om stöd- och behandlingsresurser måste göras lättillgängligt.
- Utbildning och forskning är viktiga för att utveckla systemet.
- Mot bakgrund av ovanstående rekommenderas en sammanslagning av personal och hälso- och sjukvårdsfunktionerna som berör utlandsstyrkan. Ett **Personalstödcentrum** bör inrättas med målet att bli ledande när det gäller förmågan att reducera och hantera de skador som utlandstjänst kan medföra. Ett sådant centrum bör lokaliseras geografiskt till utbildningsplattformen för utlandsstyrkan och innehålla de funktioner som är viktiga för hanteringen av utlandsstyrkans personal och deras

familjer före, under och efter tjänstgöringen på ett för personalen/familjerna/veteranerna och organisationen rationellt och effektivt sätt. Föreslagna funktioner som bör ingå i Personalstödcentrum är: personalfunktion, hälso- och sjukvårdsfunktion, utbildningsfunktion samt forsknings- och utvecklingsfunktion.

Uppdrag

Ge utredningen en beskrivande och sammanfattande rapport om:

1. Vilka olika former av psykiska besvär/problem som erfarenhetsmässigt uppstår hos personal i låg - respektive högrisk insatser (t.ex. Kosovo/Afghanistan, motsv.)?
2. Hur vanliga är problemen?
3. Föreligger problem med att upptäcka denna form av besvär?
4. Föreligger problem med att behandla besvären?
5. Finns psykiska besvär rapporterade och klassade som arbets-skada?
6. Övriga aspekter av intresse för problemområdet?
7. Ev. förslag till ändring av nuvarande ordning vad gäller regelverk och ansvar.

Historik¹

Mardrömmar hos soldater finns beskrivna redan av Homerus i Iliaden². Fältmarsalk von Goltz benämnde de danska soldaternas reaktioner vid slaget om Lund 1656 för "Terror Panicus". Under 1600- och 1700-talet användes begreppet "Nostalgia"³ som beskrivning av soldaternas reaktioner efter strid. I slutet av 1800-talet fokuserade man på de kroppsliga reaktionerna hos soldaterna varvid beteckningar som "irritable heart syndrome" eller "soldier's heart" användes⁴.

¹ Utdrag ur Michel, 2005. Vetenskaplig avhandling. Uppsala universitet.

² Shay, 1994.

³ Hofer, 1678.

⁴ Da Costa, 1871.

Under första världskriget betecknades stridens konsekvenser som "shell shock"⁵ och det fanns en ovillighet att se reaktionerna som någon form av psykologiska fenomen. Följden i de brittiska enheterna blev att runt 300 soldater som fick allvarliga reaktioner avrättades för att ha "visat feghet inför fienden". Dessa soldater och deras efterlevande har under snare år fått upprättelse genom ursäkter från det politiska etablissemanget i Storbritannien.

Även om framsynta läkare⁶ redan i slutet av 1800-talet hade påpekat det, fick de psykologiska insikterna större inflytande på benämningen av soldaternas reaktioner först i slutet av andra världskriget. Begreppet "traumatisk neuros" kom att användas i större utsträckning även av de stora på det neurologiska/psykiatrisk området vid denna tidpunkt: Charcot, Janet och senare även Freud. I Tyskland fokuserade man efter första världskriget på soldaternas inre sårbarhet istället för deras upplevelser i striden för att slippa betala ut ersättningar till drabbade soldater och benämnde följaktligen tillståndet för "rentenneurose"⁷.

Under andra världskriget användes "psychoneuros" som benämning av soldaters reaktioner i strid. Tyvärr fanns fortfarande en nedsättande attityd till drabbade soldater och det mer nedsättande ordet "psycho" blev använt i soldatleden. En vändning kom till stånd efter det uppmärksammade fallet då den okänslige amerikanske generalen Patton slog en soldat i ansiktet och kallade honom för fegis efter det att soldaten haft ett sammanbrott. Senare använda begrepp som "combat exhaustion" och "combat fatigue" (sv. stridsutmattning) bidrog sannolikt till att minska risken för stigmatisering och gav möjlighet till en mer accepterande inställning.

Stressreaktioner⁸

Stressreaktioner är en oundviklig konsekvens av traumatiska upplevelser. Med stressreaktioner i militära sammanhang menas vanligtvis en övergående reaktion orsakad av en traumatisk upplevelse, till exempel i en stridssituation. Stressreaktioner kan därför ses som en tillfällig psykologisk obalans som leder till en oförmåga att fungera

⁵ Meyers, 1915.

⁶ Page, 1883; Oppenheim, 1889.

⁷ Bonhoeffer, 1926.

⁸ Utdrag ur Handbok Försvarspsykiatri, 2008.

normalt som soldat. Att fungera normalt som soldat innebär att gå i aktion mot motståndaren och ändå försöka överleva. En del individer kommer dock att riskera att drabbas av allvarligare reaktioner vilka kommer att beskrivas utförligare nedan.

På senare tid har man dock konstaterat att huvuddelen av dem som exponeras för allvarliga händelser inte kommer att drabbas av svåra reaktioner över tiden och att dessa individer uppvisar motståndskraft⁹ (eng. "resilience"). Motståndskraft har angetts främst vara en kombination av god självtillit och ett gott socialt stöd¹⁰. Krigshistorien har också visat att effektivt ledarskap, gruppssammanhållning, god anda och realistisk utbildning ge ett bra skydd mot stressreaktioner.

I två metaanalyser¹¹ har man funnit att följande generella faktorer ökar risken för utveckling av svårare stressreaktioner efter allvarliga händelser:

- Händelsens svårighetsgrad samt upplevt livshot.
- Bristande socialt stöd efter händelsen.
- Uttalade psykiska reaktioner under och direkt efter händelsen, särskilt dissociation (brist i förmågan att kognitivt integrera det man upplevt i relation till sig själv).
- Kön (kvinnligt kön – ökad risk).
- Ålder (barn – ökad risk).
- Begåvnings- och utbildningsnivå.
- Socialgruppstillhörighet och/eller minoritetsstatus.
- Sårbarhet pga. tidigare utsatthet (utsatthet alternativt övergrepp i barndomen) tidigare allvarliga traumatiska händelser, tidigare egna psykiatriska problem eller hos andra i familjen).
- Parallell livsstress.

De flesta av dessa riskfaktorer är självklart aktuella även bland militär personal även om man funnit att skillnaderna mellan kön kan suddas ut i miljöer med hög stress. Se längre fram i texten.

De reaktioner som militär personal kan drabbas av är en konsekvens av olika typer av stressorer. Dels kan det vara en följd av *potentiellt traumatiska händelser* och den andra typen av stressorer

⁹ Masten, 1990; Bonnano, 2006.

¹⁰ Schaap 2006.

¹¹ Brewin, 2000; Ozer, 2003.

är sådana som är relaterade till själva tjänsten eller en följd av att man tjänstgör långt hemifrån: *tjänstgöringsrelaterade stressorer*. En kombination av ovanstående stressorer kan hos viss leda till en utveckling av vad som benämns *somatoforma syndrom* (eng. "post deployment somtoform complaints").

Potentiellt traumatiska händelser

På grund av vetskapen om att alla inte kommer att drabbas allvarligt efter svåra upplevelser talar vi därför hellre i dag om "potentiellt" traumatiska händelser. Den vanligaste reaktionen efter en potentiellt traumatiska händelse är en akut stressreaktion. Om denna reaktion inte går över inom rimlig tid kan den utvecklas till ett posttraumatiskt stressyndrom, till depression, olika ångestsyndrom eller till missbruk av framför allt alkohol.

Akut stressreaktion

Individer som råkar ut för något som hotar jämvikten i välbefinnandet, kommer att råka ut för en stressreaktion. Detta hot kommer att resultera i känslomässig aktivering, frustration och fysiologiska symtom. När en soldat till exempel utsätts för beskjutning kan han beskriva känslan som en "adrenalinkick". Denna reaktion är att betrakta som naturlig och övergående men beroende på hur man uppfattar, tolkar och bemästrar situationen, kan reaktionen befästas och skapa problem.

De vanligaste *kroppsliga symtomen* vid en akut stressreaktion är: hjärtklappning, svettningar, darrningar och skakningar, muntorrhet, andningssvårigheter och obehag från bröstet, magbesvär samt muskelspänning. De *psykiska symtomen* domineras av: ångest, yrsel, ostadighet, svimningskänsla, överklighetskänsla, irritabilitet samt rädsla för att tappa kontrollen eller för att dö. *Tankeverksamheten* kan påverkas bland annat på så sätt att förmågan att uppfatta vad som sker runt omkring begränsas. Man kan då råka ut för det som kallas "tunnelseende". Minnesfunktionerna och förmågan att tänka kreativt kan också försämrats. Många drabbade beskriver hur de blir förvirrade eller får svårt att koncentrera sig. Den akuta stressreaktionen avklingar i normala fall inom några timmar efter det inträffade. Vid svårare akuta stressreaktionen tillkommer utöver

vad som ovan beskrivits: tillbakadragenhet, minskad uppmärksamhet, uttalad ilska, känsla av förtvivlan och hopplöshet, meningslös överaktivitet eller okontrollerbar, överdriven sorg. Ofta lider den drabbade av sömnproblem och fungerar kanske inte längre i sin roll. Om denna svårare akuta stressreaktion inte går över inom cirka två till tre dygn och det i stället tillkommer ytterligare symtom som till exempel: en känsla av bedövning, likgiltighet, av att leva i en dimma, vanföreställningar, hallucinationer, tankestörningar, förvirring, depression med självmordstankar, svår ångest eller svåra psykosomatiska besvär kan det vara ett tecken på att den akuta stressreaktionen är på väg att övergå till andra allvarigare former av stresstörningar.

Posttraumatisk stressyndrom

Detta tillstånd (eng. Posttraumatic Stress Disorder, PTSD) beskrevs första gången 1980 som en sammanfattande diagnos på de symtom som många amerikanska Vietnamveteraner led av.

De som drabbas av PTSD har upplevt, bevittnat, konfronterats med död, allvarlig skada eller hot mot egen eller andras fysiska integritet och då reagerat med intensiv rädsla, hjälplöshet eller skräck. Man har dock funnit att det är vanligare att soldater istället för dessa reaktioner reagerar med en uttalad ilska. Symtomen på PTSD visar sig i form av ett upprepat *återupplevande* i form av mardrömmar eller plötsligt påkomna minnesbilder av händelsen, så kallade "flashbacks".

Modern forskning talar för att återupplevandet är ett uttryck för en påverkan i centrala delar av hjärnan på basen av en individuell sårbarhet. Denna effekt menar man har förorsakats av det påslag av stresshormoner som sker i en farofylld situation. Vidare försöker den enskilde bemästra återupplevandet genom *undvikande* av omständigheter som påminner om händelsen. Slutligen kan det finnas minnesluckor för viktiga aspekter av traumat, sömnsvårigheter, aggressionsutbrott, koncentrationssvårigheter, eller ljudkänslighet med sprittighet. Den drabbade individen måste naturligtvis också uppleva symtomen som ett lidande för att uppfylla kriterierna för diagnosen.

Depression

Efter traumatiska upplevelser är det inte ovanligt att någon drabbas av en *depressiv episod*. En sådan depression utmärks av en svår nedstämdhet som utvecklats under två veckor med en kvalitet som dramatiskt skiljer tillståndet från vanlig sorg eller ledsenhet. Individen har då ett klart minskat intresse för alla aktiviteter. Denne kan tappa aptiten och gå ner i vikt. Sömnen kan vara störd med insomningsbesvär, tidigt uppvaknande eller ökat sömnbehov. Han/hon kan vara uppvarvad eller hämmad, känna sig svag och värdelös, vara uppfylld av överdrivna skuldkänslor, eller ha svårt att koncentrera sig. Individen tänker ofta på döden och kan få tvångsmässiga tankar på att ta livet av sig. Efter att någon har varit med om traumatiska upplevelser upprepade gånger under ett krig kan under loppet av ett par år ett kroniskt tillstånd med nedstämdhet utvecklas. Denna form av depression kallas för *dystymi*.

Ångestsyndrom

Ångesten kan ta sig uttryck i svår oro, rastlöshet, eventuellt med förlamande panikkänslor som vid *paniksyndrom* eller i mer kontinuerlig form och kallas då för *generaliserat ångestsyndrom*. Hos någon kan ett *tvångssyndrom* med tvångstankar och tvångshandlingar bli mer framträdande. *Fobiska syndrom* kan utvecklas och ta sig uttryck i ett undvikande beteende. Ett sådant exempel är *agorafobi* vilket innebär att man undviker offentliga platser. Exempel på andra neurotiska syndrom är *neurasteni*. Med det menas ett tillstånd som utmärks av ökad uttröttbarhet i förening med nedsatt prestationsförmåga även efter liten ansträngning. Efter andra världskriget beskrevs ett tillstånd som inte sällan drabbade äldre befäl som varit i strid. Utmärkande var just uttröttbarheten och oförmågan att klara av jobbet efter kriget. Det kallades för *old sergeant syndrome* och ter sig som ett neurasteniskt tillstånd kombinerat med dystymi.

Tjänstgöringsrelaterade stressorer

Det är inte ovanligt att militär personal i krig, i samband med katastrofhjälp, eller i internationella fredsfrämjande insatser, drabbas av tidigare beskrivna stressreaktioner efter potentiellt traumatiska

händelser. Långt mer vanligare är dock den typ av stress som är en följd av tjänstgöringsrelaterade stressorer. I engelskspråkiga länder benämns denna typ av stress för "operational stress", på svenska *kumulativ stress* och som i slutändan kan leda till ett utmattningssyndrom. Andra stressorer som bidrar till utvecklingen av kumulativ stress kan vara *sociala stressorer*.

Kumulativ stress

Denna typ av stress är en följd av att man befinner sig i en ovan och farlig arbetsmiljö med hög nivå av bakgrundsstress. Man är utsatt för alla de stressorer som finns i det vanliga arbetslivet, men utöver det tillkommer en stor risk för att man själv eller någon kamrat allvarligt kan skadas eller dö. Här handlar det om ett flertal mindre eller mer uttalade stressorer, vilka om de inte hanteras på ett bra sätt kan laddas upp till kumulativ stress.

Det är många påfrestningar som personal i internationella operationer utsätts för. Det kan röra sig om: ett besvärligt klimat med uttalad värme eller kyla; infektionssjukdomar som till exempel diarré; Arbetstiden är oftast oreglerad; utöver det serveras inte alltid den smakligaste maten. Man kan uppleva att man får för liten uppskattning för vad man uträttar. Parterna kan visa sitt missnöje mot en fredsfrämjande operation genom att bland annat utsätta personalen i styrkorna för trakasserier. Det har också hänt att lokalbefolkningen har trakasserat svensk personal exempelvis genom stenkastning för att markera missnöje med operationen.

Många soldater, observatörer och poliser i utlandstjänst har fått bevittna grymheter riktade mot civilbefolkningen utan möjlighet att kunna ingripa. Parterna kan till exempel förhindra personalen från att röra sig fritt för att ge humanitär hjälp. I utlandsmissionerna lever man dessutom ofta under relativt primitiva förhållanden. Tjänsten kan av och till vara mycket ansträngande, särskilt i samband med stora flyktingströmmar.

Efter ett tag kan tjänstgöringen istället upplevas som långtråkig och enahanda. Några kamrater kan vara drabbade av stressreaktioner. En del relationer med kamrater eller befäl kan vara ansträngda av andra skäl. I värsta fall fungerar inte ledarskapet på ett bra sätt. Någon kan ha sökt utlandstjänst för att fly problem hemma. Det har dock visat sig vara en dålig lösning då dessa problem tenderar att förvärras med det geografiska avståndet.

Sociala stressorer

Denna typ av stressorer är relaterade till individens egna liv och att man är långt hemifrån. De sociala stressorerna utgörs av olika stressfulla livshändelser eller pågående problem. Stressande livshändelser bottnar inte sällan i den aktuella familjesituationen. Det kan till exempel röra sig om skilsmässa, otrohet, sjukdom och dödsfall i familjen eller andra akuta problem med barn eller andra viktiga personer.

Pågående problem kan vara kroniska relationsproblem, sociala, ekonomiska eller medicinska problem. Avsaknaden av familjen, intimitet och sex kan ytterligare öka påfrestningen. Familjerna hemma blir också hela tiden uppdaterade på händelserna i tjänstgöringsområdet via massmedia. Det kan i sin tur öka deras stress som senare kommuniceras till deras anhörige som tjänstgör i konfliktområdet.

Denna typ av stressorer kommer sannolikt att påverka personalen i missionen, särskilt som man kan utnyttja moderna kommunikationsmedel. Moderniteter som satellittelefoni, mobiltelefoner och e-post kan på så sätt bli ett tveeggat svärd i samband med utlandstjänstgöring. Emellertid kommer det av olika skäl, exempelvis säkerhetsskäl, sannolikt inte vara möjligt att använda dessa kommunikationsmedel hela tiden. Det kan i sin tur skapa ett informationsvakuum för dem där hemma vilket i sin tur kan öka deras rädsla och oro för deras anhörige. Detta ställer ytterligare krav på att den militära organisationen hemma kan stödja anhöriga på ett bra sätt.

Symtom på kumulativ stress

Det har visat sig att militär personal som tjänstgör i utlandsuppdrag inte sällan har svårt att hantera ovan beskrivna påfrestningar. Inadekvata sätt att hantera stressen på är att man tenderar att tränga bort det man upplever, laddar upp, eller förskjuter ilska mot något annat än det som förorsakat ilskan, eller isolerar sina känslor av rädsla och ledsenhet. Man tenderar till att projicera, det vill säga överföra sin oförmåga och sina tillkortakommanden på andra och kritiserar dem för det. Inte sällan förnekar den enskilde att hon eller han lider av stress. Ett annat inadekvat, men vanligt sätt, är att med hjälp av känslokall och rå humor samt bittra kommentarer

vädra sin frustration. Denna oförmåga att hantera stressen kan leda till att ilska och en känsla av maktlöshet ansamlas inombords.

Tecken på att man är drabbad är att man blir orolig, rastlös, irriterad och får svårt att sova. Projektion och förskjutning visar sig genom överdriven och affekterad kritik av den egna organisationen, ledarskapet, och svenska politiker vilka ofta kritiserats för att inte avdela tillräckligt med resurser. Vidare är man ofta arg på att materielen är undermålig eller saknas. Ilskan kan dessutom rikta sig mot någon kamrat, mot civilbefolkningen eller mot massmedia, som man menar ger en felaktig bild av förhållandena. Den kumulativa stressen leder också till att konflikter odlas. Grupptrcket kan öka, med tendens till utstötningsmekanismer som följd. Man förlorar lätt perspektivet på helheten och fokuserar istället på detaljer. Det kan visa sig genom att man glömmar bort vad uppgiften i missionsområdet går ut på och i stället kan ett stopp vid en checkpoint bli "världsalltet" den dagen och då utlösa stark ilska hos någon. Sådan ilska, maktlöshet och tristess kan senare övergå till en ökad känsla av meningslöshet och uppgivenhet. Det i sin tur ökar hemlängtan med risk för att man avbryter sin tjänstgöring i förtid. Någon hanterar den kumulativa stressen genom att öka sin alkoholkonsumtion vilket i sin tur bara förvärrar situationen och inte sällan resulterar i att individen kan bli hemskickad. Ohanterad kan den kumulativa stressen leda till ett utmattningssyndrom och kan påverka den enskilde i månader upp till år efter avslutad tjänstgöring.

Somatoforma syndrom

Somatoforma syndrom är exempel på vad man i dagligt tal kallar psykosomatiska tillstånd. Det typiska vid somatoforma syndrom är att det vid kroppslig undersökning inte finns några hållpunkter för sjukdom trots ibland mycket uttalade symtom. Hos någon soldat kommer reaktionerna därför i första hand att visa sig i kroppsliga symtom, till exempel värk från flera olika delar av kroppen, yrsel, matthetskänslor, trötthet och aptitlöshet. Ett sådant tillstånd kallas för *somatiseringssyndrom*. Vidare kan någon vara övertygad om att sig att denne lider av någon allvarlig sjukdom – utan att det finns några hållpunkter för det – vilket är betecknande för en *hypokondri*. Denna typ av reaktioner uppträder ibland som specifika tillstånd

såväl före insats som efter en längre tjänstgöringen i en konfliktzon.

Stressymtom inför påfrestning är exempel på somatisering men är samtidigt att betrakta som rätt så normala inför det faktum att man eventuellt kommer att utsättas för livsfara. Inte sällan tar sig dessa reaktioner uttryck i form av att individen klagar på bagatellartade problem som ont i magen, huvudvärk och ryggvärk eller andra mer eller mindre ospecifika symtom. Denna förstärkning av oftast befintliga, lindrigare symtom – så kallad aggravaion – kan ses redan i fredstid hos värnpliktiga till exempel inför övningar. Ren simulering av sjukdom är annars ovanligt även i krig. En allvarlig form av simulering är så kallad självstympning, det vill säga att någon tillfogar sig själv en kroppsskada genom att exempelvis skjuta sig i en hand eller en fot. Rapporter från USA visar att soldater som varit med om traumatiska händelser och som åker på kortleave (kort ledighet – ett par dagar) upplever en mer uttalad stress när de återvänder till samma miljö med hög stress.

Efter första Gulfkriget såg man en ökande frekvens av militär personal i Storbritannien och USA som uppvisade icke specifika fysiska och psykologiska symtom vilket benämndes "Gulf War Syndrom". Massmedia engagerade sig i detta och följden blev en dramatisk ökning av symtom bland ytterligare personal. Man hävdade att symtomen berodde på irakiska C-stridsmedel eller att det hade att göra med vaccinationer och läkemedel som togs i preventivt syfte innan tjänstgöringen alternativt andra okända gifter. Massmedierna underblåste det hela med konspiratoriska idéer om att höga militärer och politiker ville tysta ner hela problemet. Stora summor avsattes för att undersöka vad som låg bakom symtomen. Det har dock inte varit möjligt att fastställa någon entydig yttre orsak till symtomen. Det mesta tyder därför på att Gulf War Syndrom är ett exempel på vad som ibland betecknas som *somatoforma klagomål efter tjänstgöring*.

Kunskap om problemen och deras omfattning

Svenska erfarenheter

Det faktum att vårt land inte har varit i krig på över 200 år har naturligtvis framför allt haft positiva följder. Andra konsekvenser är dock att erfarenheter och kunskaper på vissa områden saknas, till

exempel finns inte samma syn på veteraner hos oss och dessutom har det bara förekommit en begränsad forskning inom det försvarspsykiatriska fältet. Sådan kunskap har därför framför allt inhämtats från länder som har erfarenhet av de belastningar som väpnade konflikter kan resultera i.

Några studier har dock genomförts i vårt land dels om organisations- och ledarskapsförhållanden genom vetenskapliga avhandlingar av Eva Johansson¹² och Lars Andersson¹³ på Försvarshögskolan. Johansson fann till exempel att 17 % av svensk personal som tjänstgjorde på Balkan angett att de blivit beskjutna och att 27 % angav att de varit utsatta för artilleribeskjutning.

Den första vetenskapliga avhandlingen om reaktioner bland svensk personal genomfördes av Bertil Kettner 1972¹⁴. Han studerade de svenska soldater som deltagit i strid i Kongo i början av 1960-talet. Detta var innan begreppet PTSD var uppfunnet. Kettner fann att 3,5 % av soldaterna inte längre kunde fortsätta sin tjänstgöring på grund av sina reaktioner och att de som varit i strid var mer exponerade för olyckor och var mer vårdslösa med sin hälsa efteråt samt att de som var yngre än 21 år var mer sårbara. Studier av Ulf Otto, Tom Lundin och Anders Carlström framför allt på svensk personal i som tjänstgjorde i Libanon och på Cypern på 1980-talet påvisade framför allt problemen med den kumulativa stressen i lågintensiva konflikter.

I en senare vetenskaplig avhandling av Per-Olof Michel¹⁵ följde man en bataljon som tjänstgjorde i Bosnien ett halvår 1996. Konflikten var vid den tidpunkten, efter Daytonavtalet, att betrakta som lågintensiv. Det var en longitudinell studie där man gjorde en undersökning innan avfärd samt uppföljningar vid hemkomst, efter 6 månader samt efter 1 år.

Slutsatserna i den avhandlingen var: (1) att även om en tredjedel angivit att de varit exponerade för potentiellt traumatiska händelser var nivån låg av generella hälsoproblem och posttraumatiska stressreaktioner som resultat av en lågintensiv konflikt; (2) att potentiella riskfaktorer för ett sämre hälsoläge var låg grad av "känsla av sammanhang" och lägre grad av emotionell stabilitet, om det före tjänstgöringen fanns personlighetsstörningar, familjeproblem, psykiatriska problem uttryckta i självmordstankar eller problem efter

¹² Johansson, 2001. Vetenskaplig avhandling. Karlstad universitet.

¹³ Anderson, 2001. Vetenskaplig avhandling. Lärarhögskolan Stockholm.

¹⁴ Kettner, 1972.

¹⁵ Michel, 2005. Vetenskaplig avhandling. Uppsala universitet.

tjänstgöringen i form av relationsproblem, nära anhörigs död eller finansiella problem; (3) att kombinationen av ett gott kamrattstöd kombinerat med stöd från närmaste ledare kunde ha positiva effekter; (4) att det fanns en något lägre grad av personlighetsstörningar i bataljonen jämfört med befolkningen i övrigt; (5) att personal som tjänstgjort i utlandsmissioner hade lägre självmordstal än förväntat i förhållande till en jämförbar grupp i samhället samt (6) att selektionsfaktorer sannolikt kunde förklara att en del av att problemen var så få.

Försvarsmaktens personalenhet för utlandsstyrkan, avdelningen för prevention och rehabilitering (Prehab) uppger i maj 2007 att man sett följande problem:

- Traumatisk stress, ca 1 %
- Kumulativ stress, 10–20 %.
- Muskulär problematik i axlar, nacke, rygg, huvudvärk, 18 %.
- Problem med bettet på grund av muskelspänning, 6 %.
- Man uppger vidare att det finns följande förväntade behov per mission närmaste tiden:
- Uppföljningsärenden av psykiatrisk problematik, 10 fall.
- Handläggning av individer med kroppsliga skador, 20 fall.

Efter kontakter med Försäkringskassans huvudkontor konstateras att deras databaser inte ger möjlighet till att få fram statistik över hur många som har fått diagnosen PTSD klassad som arbetsskada. Det finns dock kända fall.

Internationella erfarenheter

I studier på befolkningar finner man att mellan 50 och 80 % riskerar att under livet exponeras för en allvarlig traumatisk händelse. Livstidsrisken för att drabbas av PTSD i en befolkning anges vara 8–12 %. Efter civila katastrofer varierar andelen som drabbas av PTSD mellan 5 och 35 %, beroende på art och grad av sådana händelser. Hos en stor andel av dessa kommer symtomen att avklinga under första två åren efter händelsen¹⁶.

¹⁶ Kessler et al. 1995.

I en stor amerikansk studie av Milliken och medarbetare¹⁷ på 88 235 amerikanska soldater som tjänstgjort i Irak var nästan 70 % exponerade för stridssituationer att jämföra med svensk personalen i en lågintensiv konflikt¹⁸ där 35 % var exponerade för potentiellt traumatiska händelser. Andelen som uppfyllde kriterierna i enkätsvaren för PTSD i den tidigare refererade svenska avhandlingen på en bataljon i Bosnien var endast 1,4 % och då kunde man inte kontrollera för hur många som hade varit traumatiserade före tjänstgöringen, till exempel i en föregående mission. Andelen som angav psykiska hälsoproblem var i den studien 7,6 % varav huvuddelen av dessa angav sådana problem redan innan tjänstgöringen. Om man lutar sig mot olika studier i peacekeepingmissioner med varierande grad av intensitet kan andelen med generella psykiska hälsoproblem variera mellan 7 och 30 % samt andelen med PTSD mellan 1 % och 16 %.

I högintensiva konflikter som den i Irak fann man i den tidigare nämnda studien av Milliken att 20,3 % av aktiva soldater och 42,4 % av reservisterna behövde remitteras för psykiska hälsoproblem. I en annan studie¹⁹ fann man att psykiska hälsoproblem var relaterade till stridserfarenhet och utnyttjande av psykisk hälsovård samt att 35 % av Irakveteraner utnyttjade någon form av mental hälsovårdsinrättning ett år efter hemkomsten. Millikens studie var longitudinell och genomfördes direkt efter hemkomst samt efter 6 månader. Under denna uppföljningstid ökade andelen med PTSD från 11,8 % till 16,7 % bland de aktiva soldaterna och från 12,7 till 24,5 % bland reservisterna. Andelen med depression ökade från 4,7 % till 10,3 % hos de aktiva och mellan 3,8 % och 13 % bland reservisterna. Av de aktiva soldaterna angav 11,8 % att de missbrukade alkohol.

Man har funnit att soldater i Irak som varit i strid rapporterar mer kroppsliga symtom än de som inte varit i strid²⁰. De som hade kroppsliga skador utvecklade också ökad risk för PTSD och depression mellan 1 månad till 7 månader efter hemkomsten²¹.

Ett intressant fynd i studier på brittiska soldater som tjänstgjort i Irak var att det som tidigare nämnts inte fanns några skillnader mellan könen när det gäller andelen som drabbas av PTSD vilket

¹⁷ Milliken et al. 2007.

¹⁸ Michel, 2005. Vetenskaplig avhandling. Uppsala universitet.

¹⁹ Hoge et al. 2006.

²⁰ Killgore et al. 2006.

²¹ Grieger et al. 2006.

man annars ser i studier på civila²². En förklaring menar man är den extrema stress som alla är utsatta för, oavsett kön.

I kommentarerna till en rapport från den amerikanska Army Medical Command²³, framkommer en del aspekter som kan vara relevanta:

- Av soldaterna anger 33–39 % att långtråkighet är ett stort problem vilket påminner om vad svenska studier av Otto, Lundin och Carlström tidigare också visat gällande svensk personal.
- Det är 3,5–4,6 vanligare att screena positivt för PTSD för dem som exponerats för stridssituationer jämfört med dem som inte varit i strid.
- De symtom som påvisar ett vårdbehov, till exempel skamkänslor, förnekande, irritabilitet, bristande motivation samt isoleringstendens försätter den hemvändande krigaren i ett ofördelaktigt läge då denne ska navigera i byråkratin när det gäller frågor som arbetsskadeutredningar och vård.
- Det är 1,5 gånger vanligare att screena positivt för psykiska hälsoproblem om man varit i Irak mer än 6 månader, dessutom var det vanligare med relationsproblem, otrohet och separationer i denna grupp. Trots detta har man i USA förlängt sejourerna men istället förlängt tiden mellan tjänstgöringen upp till ett år.
- Man har också noterat att multipla tjänstgöringar i Irak ökar risken för psykiska problem och det finns också kommentarer om att återvändandet från kortleave kan öka risken för stress och självmord, särskilt för dem som nyligen varit med om traumatiska händelser.
- Ett annat bekymmer är att längre utlandsstationeringar ger ökade familjeproblem med otrohet och separationer som följd vilket beskrivit under rubriken kumulativ stress tidigare.
- Något som också tidigare visats är att ett gott ledarskap kan vara ett kraftfullt skydd mot psykiska problem. Man fann att i enheter med gott ledarskap som var utsatta för mycket stridssituationer var de psykiska problemen hälften av vad man fann hos

²² Rona et al. 2007.

²³ Office of the Surgeon Multinational Force-Iraq & Office of the Surgeon General US Army Medical Command, 2006.

enheter med samma stridserfarenhet men med bedömt sämre ledarskap.

- Ett annat problem man sett hos de amerikanska styrkorna i Irak är att det finns en tydlig skillnad i US Armys policy när det gäller användandet av övervåld eller tortyr mot tillfångatagna motståndare i förhållande till hur amerikanska soldater ser på detta. I undersökningar har 36–44 % av soldaterna angett att de anser att det är acceptabelt att använda tortyr och 45–60 % uppger att de inte skulle rapportera om en kamrat skulle skada eller döda icke-kombattanter.

Själv mord - suicid

Själv mord är en yttersta konsekvens av nedsatt psykiska hälsa och har oftast en så genomgripande påverkan på omgivning att ämnet motiverar en särskild beskrivning. Själv mord efterlämnar uttalade känslor av katastrof, skam, skuld, ilska med stort behov av att leta efter syndabockar vilket samtidigt kan hämma närståendes återhämtning. Huvuddelen av alla själv mordsförsök och genomförda själv mord är en följd av andra psykiska störningar, främst depression men också PTSD, personlighetsstörningar och anpassningsstörningar.

Antalet själv mord har minskat dramatiskt i vårt land från år 1980 då 2 237 personer tog sitt liv till 2004 då antalet sjunkit till 1 387. Själv mord är emellertid den vanligaste dödsorsaken i åldersgruppen 15–24 år både för kvinnor och för män.

För att göra jämförelser möjliga används begreppet själv mordstal (SM-tal) vilket beskriver antalet själv mord på 100 000 individer. År 1980 var SM-talet i den svenska befolkningen 33,4 och 2004 hade det sjunkit till 18,7. Det finns klara könsskillnader i SM-tal. För svenska män ligger SM-talet på 27,4 och för kvinnor på 10,3. För varje kvinna som tar livet av sig i Sverige begår således 2,6 män själv mord.

Veterligen har det inte förekommit något själv mord i samband med tjänstgöring i en svensk utlandsstyrka de senaste 18 åren. I en studie²⁴ på nästan 40 000 individer som tidigare tjänstgjorde i svenska fredsfrämjande utlandsmissioner mellan åren 1960 till 1999 fann man ett mindre antal själv mord, 182 jämfört med ett förväntat

²⁴ Michel et al. 2007.

utfall på 272. Antalet motsvarar ett SM-tal på 11,8. Orsaken till detta lägre utfall bedömdes framför allt vara en följd av ett fungerande selektionssystem.

I USAs armé är SM-talet i medel över en tioårsperiod 11,6, det vill säga nästan samma som i den studerade svenska kohorten. SM-talen i US Army har dock som följd av insatserna i Irak de senaste åren ökat till 17,5 år 2006 upp till 18,8 år 2007. Man hade 32 självmord bland soldaterna som tjänstgör i Irak under 2007. Självmordsprevention ligger därför högt upp på dagordningen i US Army. Viktiga faktorer bedöms vara selektion och identifiering av individer som befinner sig i farozonen såsom de med psykiska problem. Viktiga åtgärder blir att utbilda personal som har stöd uppgifter som sjukvårdspersonal och Mental Health Teams. På de militära enheterna handlar det primärt om att upprätthålla god anda och sammanhållning med ett utvecklat kamratstöd.

Krisstöd och behandling

I dag bör insatser för stöd till individer som varit med om potentiellt traumatiska händelser följa evidensbaserade riktlinjer²⁵. Med evidensbaserad kunskap menas den för tiden bäst tillgängliga kunskapen.

Återhämtningen efter allvarliga händelser har visat sig se olika ut för alla individer, både när det gäller kvalitet och den tid som krävs. Den vetenskapliga expertisen menar därför i dag, att om denna återhämtning störs med påträngande interventioner i ett tidigt skede, kan det leda till att "känslomässiga sår" lämnas öppna istället för att "läkas". Det har lett till att man på senare tid inte längre heller anser sig kunna rekommendera psykologisk debriefing som rutinåtgärd ens för insatsgrupper²⁶.

När krisstöd förmedlas vid allvarliga händelser, fokuserar man istället i dag på att föra drabbade i säkerhet, att stabilisera och lugna de med uttalade reaktioner, att förmedla stöd efter vilka behov de drabbade primärt har samt att förstärka samhörighet och socialt stöd. Man undviker då som stödperson eller insatspersonal att ställa inträngande frågor om upplevelsen, även om man självklart lyssnar på den som har behov av att berätta. Detta förhållningssätt som i större utsträckning än tidigare insatser bygger på vetenskap-

²⁵ NICE-report, 2005.

²⁶ Hobfoll et al. 2007.

liga utgångspunkter, sammanfattas under begreppet ”Psykologisk första hjälp” (för mer information om psykologisk första hjälp, se www.katastrofpsykiatri.uu.se).

Individer med milda reaktioner bör man följa upp och utvärdera efter en månad. Man genomför då en screening med en enkel enkät. Personer med reaktioner som kvarstår, som förvärras eller är speciellt besvärliga inom en månad efter en traumatisk händelse bör få tillgång till psykoterapeutisk behandling i form av kognitiv beteendeterapi. Det finns också vetenskaplig evidens för att ytterligare en form av psykoterapeutisk behandling har effekt på PTSD efter en månad, nämligen Eye Movement Desensitization and Reprocessing (EMDR; för mer information, se www.emdr.se).

Det finns flera problem när det gäller behandling av traumatiserade individer. Symtombilden, bland annat med återkommande minnesbilder, så kallade ”flashbacks”, i samband med att man påminns om händelsen, kan bidra till att en del inte vågar söka hjälp. Drabbade kan på det sättet mörka sina besvär. Detta är ett uttalat problem i USA där den militära karriären kan vara i fara om individen uppfattas som ett ”psykfall” av cheferna. Liknande motiv för undanhållande av information om eget hälsotillstånd, både det fysiska och det psykiska, kan även ske i vårt land om den drabbade tänkt sig att komma iväg på utlandsmissioner även i framtiden. Andra problem med att behandla är att det på en del håll i vårt land kan vara fallet att kunskapen är relativt begränsad när det gäller behandling av PTSD, förutom att de psykoterapeutiska resurserna också kan vara begränsade. Ytterligare ett problem är att en mindre andel aldrig blir riktigt helt återställda trots adekvat behandling. En del av dessa kan ha upprepade eller långvariga traumatiseringar med sig i bagaget. Dessa tillstånd benämns för ”komplext PTSD”.

För mer information om krisstöd och behandling hänvisas till den av Socialstyrelsen nyligen utgivna rapporten ”Krisstöd vid allvarlig händelse”. Rapporten återfinns på följande hemsida: www.katastrofpsykiatri.uu.se

Vid en konferens i London i juni i år presenterades en Australiensisk rapport om långtidsuppföljning av personer som varit med om allvarliga händelser²⁷. Det framkom att det hos en del individer kan uppträda psykiska besvär efter flera år, även hos sådana som blivit bättre av tidigare behandling. Man diskuterade behovet av eventuella ”boosterbehandlingar” efter viss tid samt längre tid för

²⁷ McFarlane, 2008.

uppföljning. Det senare förstärks också av att andra internationella erfarenheter efter stora olyckor tyder på att många drabbade har behov av stöd inte bara i en akutfas utan även över tiden, vilket också torde gälla militär personal.

Andra länder, USA, i detta sammanhang ett gott exempel, har med nödvändighet behövt organisera stödet till veteraner och deras familjer genom sin Veterans Administration (VA), vilket säkert belyses på andra håll i utredningen. Från militärpsykiatrisk utgångspunkt kan man notera att VA's hemsida, www.va.gov, innehåller mycket information för veteraner och för deras familjer när det gäller psykisk hälsa och tillgång till stöd- och behandlingsresurser.

Kommentarer

Vid tjänstgöring i lågintensiva konflikter kan andelen som utvecklar någon form av psykiska problem att vara 7–30 % och andelen som kan drabbas av PTSD kan variera mellan 1 och 16 % beroende på vad som händer under tjänstgöringen. Andelen som kan drabbas av kroppsliga skador och dödsfall inklusive självmord kommer således att vara relativt liten vid denna typ av konflikter.

Det är uppenbart att ett utökat engagemang för svenskt vidkommande med risk för personalen att tjänstgöra i medel- och högintensiva konflikter kommer att ha ett pris. Detta i form av ökad risk för fler som kan bli kroppsligt skadade, fler som riskerar att utveckla psykiska störningar samt ökad risk för dödsfall som följd av stridsinsatser. Det är inte oproblematiskt att jämföra utfallssiffror mellan länder eftersom det kan finnas stora skillnader i selektion, utbildning, ledarskap och stöd. Med den reservationen i åtanke kan man ändå ta till sig erfarenheterna från senare års krig för att bedöma i vilken härad man hamnar om svensk personal skulle delta i högintensiva konflikter.

Vid sådana konflikter bedöms därför andelen som skulle kunna utveckla någon form av psykiska problem att vara 20–40 % och andelen med PTSD skulle kunna variera från 10 till 25 %. Antalet individer med kroppsliga skador och dödsfall kan komma att bli högre och risken för enstaka självmord under tjänstgöringen kan också öka.

Riskerna som rapporteras med ökad stress efter återkomsten till en stridszon efter en kortleave i samband med högintensiva konflikter måste också noteras.

I alla utlandsmissioner bör finnas en funktion för stöd till chefer och som kan genomföra psykologisk första hjälp och genomföra screening av drabbad personal. Det måste finnas en beredskap för att snabbt kunna förstärka denna funktion vid stort skadeutfall. I samband med missioner av bataljons- eller stridsgruppsstorlek bör speciella "insatsgrupper för mental hälsa" redan ingå i utlandsstyrkan för att svara för dessa uppgifter.

Man måste vara observant på att om en familjemedlem tjänstgör i utlandsstyrkan, särskilt i högintensiva konflikter och vid längre tjänstgöringsperioder, kan det leda till påfrestningar även för övriga familjemedlemmar. En särskild funktion bör ha ansvaret för att stödet till hemmavarande familj blir robust och upplevs som värdefullt över tiden.

Det är en gammal sanning som nu åter bekräftats att bra ledarskap kan motverka stressreaktioner hos personalen. Detta måste man i samband med selektion ta på ett större allvar.

Moraliska och etiska frågeställningar kan komma till korta när soldater pressas till det yttersta vilket kan leda till ytterligare mentala påfrestningar. Åtgärder behöver därför vidtas för att möta detta problem.

Selektion före tjänstgöringen bör av flera skäl förbättras. Pliktverkets erkända kompetens bör användas i detta sammanhang. Framför allt bör man satsa på att välja bort individer med problem före tjänstgöringen i form av traumatisk uppväxt, tidigare psykiska besvär, till exempel självmordstankar, personlighetsstörningar eller neuropsykiatriska störningar samt individer med missbruksproblem. Den aktuella livssituationen bör också skärskådas varvid de med aktuella relationsproblem eller ekonomiska problem inte bör delta. Med hänsyn till att moraliska och etiska frågor kan komma till korta när personal blir pressad vid stridsinsatser kan det vara av värde att göra ansträngningar för att motverka detta. Av all personal som söker tjänst i utlandsstyrkan bör man därför i ansökan kräva att de kort beskriver sig själva och hur de ser på denna typ av frågor. Eftersom ett gott ledarskap är ett så kraftfullt instrument när det gäller att förebygga stressreaktioner bör alla som söker en ledarbefattning i utlandsstyrkan utöver ovanstående dels uppvisa en skriftlig rekommendation av en som kan bedöma dennes ledaregenskaper och dels med egna ord beskriva sitt ledar-

skap. Grundläggande kriterier för selektion bör tydligt formuleras och kommuniceras till sökande.

Med hänsyn till att en del psykiska tillstånd är svåra att upptäcka och att de kan uppträda senare samt att det dessutom kan finnas svårigheter med att behandla en del drabbade finns det skäl att tiden för uppföljning förlängas upp till kanske 10 år.

Veteranföreningar bör utnyttjas för utveckling av ett fadder-system. Veteraner kan bidra till att förmedla miljökunskap och informera personal som ska tjänstgöra i utlandsstyrkan för första gången. Veteraner har också en viktig uppgift i att få individer att söka hjälp om de utvecklar problem efter en tid och som är ambivalenta till att få hjälp. En tydlig veteranfunktion måste upprättas i samverkan med veteranföreningar och det är angeläget att information om stöd- och behandlingsresurser blir lättillgängligt för veteraner.

Det stöd som Försvarsmakten och samhället ställt upp med till dags dato, under och efter tjänstgöring i utlandsstyrkan behöver således utvecklas för att möta ovanstående utmaningar. De som kommenterats ovan berör personal- och hälso- och sjukvårdsområdet. I dag sköts dessa ärenden av olika funktioner i Försvarsmakten och på olika geografiska platser. I framtiden måste ett mer sammanhållet och robust system ställas på fötter. Ett sådant system bör ha som utgångspunkt att utgöra en hemmabas för personaltjänsten och hälso- och sjukvårdstjänsten i utlandsstyrkan samt kunna hantera alla personalärenden över tiden. Målet bör vara att bli ledande när det gäller förmågan att reducera och hantera de skador som utlandstjänst kan medföra. Ett Personalstödcentrum bör därför etableras.

Personalstödcentrum

Ett sådant centrum bör lokaliseras geografiskt till utbildningsplattformen för utlandsstyrkan och innehålla de funktioner som är viktiga för hanteringen av utlandsstyrkans personal och deras familjer före, under och efter tjänstgöringen på ett för personalen/familjerna/veteranerna och organisationen rationellt och effektivt sätt. Beroende på variation i belastning kan en del funktioner säkert upphandlas och avropas vid behov.

Personalstödcentrum bedöms behöva innehålla följande funktioner:

- Personalfunktion
- Hälso- och sjukvårdsfunktion
- Utbildningsfunktion
- Forsknings- och utvecklingsfunktion

Syfte och nödvändiga kompetenser

Personalfunktion

Bör ha som uppgift att svara för rekrytering och selektion av rätt personal, sköta alla övriga personalärenden såsom avtal, fackliga frågor, försäkringsärenden och juridiska frågor samt i tillägg sköta alla veteranfrågor. En viktig aspekt är att göra information lättillgänglig för veteraner och deras familjer om var man kan få stöd. En bra förebild är hemsidan för Veterans Administration i USA: www.va.gov

Hälso- och sjukvårdsfunktion

Huvudsyftet för hälso- och sjukvårdsfunktionen är att minimera hälsokonsekvenserna för tjänstgörande personal och deras familjer under och efter tjänstgöringen samt för veteraner över tiden. Detta uppnås genom förebyggande insatser, undersökningar av fysisk och psykisk hälsa före tjänstgöring i samverkan med personalfunktionens selektionsarbete samt undersökningar och eventuell behandling efter tjänstgöringen. För att uppnå syftet krävs också välutvecklade stöd- och rehabiliteringsinsatser. Den bärande principen bör vara en helhetssyn på individen. De delfunktioner som bör ingå är således företagshälsovård, allmänmedicin och psykiatri samt stöd och rehabilitering. Företagshälsovård utgör den förebyggande hälsovården och hanterar arbetsmiljöaspekter i vid bemärkelse, både fysisk miljö/ergonomi och psykosocial miljö. Syfte är att minimera risken för fysiska och psykiska skador. Den allmänmedicinska delfunktionen har som syfte att identifiera och hantera fysiska skador och somatoforma tillstånd, remittera för konsultation eller för fortsatt behandling på hemort och korttidsbehandla vissa tillstånd. Den psykiatriska delen har som syfte att identifiera och hantera psykiatriska tillstånd såsom PTSD, depression, ångestsyndrom och alkoholproblem, korttidsbehandla vissa tillstånd, till exempel enklare posttraumatiska reaktioner samt remittera för konsultation eller för fortsatt behandling på hemort. Stöd- och

rehabiliteringsresurser bör avdelas för utlandspersonalens familjer respektive för veteraner med behov över tiden.

Ovanstående ställer krav på att en medicinsk ansvarig finns med i ledningen för verksamheten och att följande olika kompetenser finns tillgängliga: företagshälsovårdskompetens, både läkare och sjukskötare, experter på arbetsmiljöområdet, ergonomisk/sjukgymnastkompetens, läkare med allmänmedicinsk kompetens, psykiatriker med psykotraumatologisk och försvarspsykiatrisk kompetens, beteendevetare såsom psykologer och kuratorer med psykoterapeutisk kompetens (kognitiv beteendeterapi och EMDR) och sjukskötare. Dessutom krävs speciell kompetens för stöd till familjer och barn samt för rehabilitering.

Arbets sättet bör vara att alla funktioner och kompetenser samverkar genom att man arbetar i team för att stödja personalen och deras familjer. Vidare bör man använda sig av så kallat "Case-management" med vilket menas att varje individ eller familj med stödbehov bara har en kontakt att vända sig till.

Ett sådant centrum bör också utse och utbilda flera "insatsgrupper för mental hälsa" (motsvarande amerikanska "Mental Health Teams"), bestående av 2–3 stödpersoner med medicinsk och beteendevetarkompetens. Sådana grupper bör ingå i utlandsstyrkans organisation vid större insatser i högintensiva konflikter eller stå i beredskap vid andra typer av missioner för att kunna utsändas som förstärkning vid behov.

Utbildningsfunktion

Denna funktion bör svara för all utbildning om stress, stresshantering, mental träning och vad som på engelska kallas "battlemind training". Det senare innebär att bli mer medveten om hur man mentalt bättre kan hantera stridssituationer. Se www.battlemind.org

Forsknings- och utvecklingsfunktion

För att utveckla sina arbetssätt och metoder, för att hålla sig på framkanten och uppnå målet att bli ledande inom gebitet krävs att det bedrivs universitetsanknuten forskning på området samt internationell samverkan, till exempel inom ramen för NATO/PfP.

Referenser

- Andersson L. Militärt ledarskap när det verkligen gäller – Svenskt militärt ledarskap med fredsfrämjande insatser i fokus. Vetenskaplig avhandling. 2001. Lärarhögskolan Stockholm. Stockholm: HLS Förlag
- Bonhoeffer K. Klinische Beiträge zur Lehre von den Degenerationspsychosen. 1926. Halle: Marhold.
- Bonnano GA, Galea S, Bucchiarelli A, Vlahov D. Psychological resilience after disaster: New York City in the aftermath of the September 11th terrorist attack. *Psychol Sci.* 2006 Mar;17(3):181-6.
- Brewin CR, Andrews B, Valentine JD. Meta-Analysis of Risk Factors for Posttraumatic Stress Disorder in Trauma-Exposed Adults. *Journal of Consulting and Clinical Psychology* 2000;68:748-766.
- Da Costa JM. On irritable heart: A clinical study of a form of functional disorder and its consequences. *American Journal of Medical Science.* 1871;61;17-52.
- Grieger TA, Cozza SJ, Ursano RJ, Hoge CW, Martinez PE, Engel CC, Wain HJ. Posttraumatic stress disorder and depression in battle-injured soldiers. *Am J Psychiatry.* 2006 Oct;163(10):1777-83.
- Handbok Försvar psykiatri. 2008. Försvarsmakten.
- Hobfoll SE, Watson P, Bell CC, Bryant RA, Brymer MJ, Friedman MJ, Friedman M, Gersons BP, de Jong JTV, Layne CM, Maguen S, Neria Y, Norwood AE, Pynoos RS, Reissman D, Ruzek JI, Shalev AY, Solomon Z, Steinberg AM, Ursano RJ. Five Essential Elements of Immediate and Mid-Term Mass Trauma Intervention: Empirical Evidence. *Psychiatry.* Winter 2007;70(4):283-314.
- Hofer J. *Diss de Nostalgia.* 1678. Basel.
- Hoge CW, Auchterlonie JL, Milliken CS. Mental health problems, use of mental health services, and attrition from military service after returning from deployment to Iraq or Afghanistan. *JAMA.* 2006 Mar 1;295(9):1023-32.
- Johansson E. The UNknown soldier – A portrait of the Swedish peacekeeper at the threshold of the 21st century. 2001. Vetenskaplig avhandling. Karlstad universitet. Karlstad university studies.

- Kessler RC, Sonnega A, Bronete E, Hughes M, Nelson CB: Post-traumatic stress disorder in the National Comorbidity Survey. *Arch Gen Psychiatry*. 1995 Dec;52(12):1048-60.
- Killgore WD, Stetz MC, Castro CA, Hoge CW. The effects of prior combat experience on the expression of somatic and affective symptoms in deploying soldiers. *J Psychosom Res*. 2006 Apr;60(4):379-85.
- Masten AS, Best KM, Garmezy N. Resilience and development: contributions from the study of children who overcome adversity. *Development and Psychopathology* 1990;2:425-44.
- McFarlane S. Paper presented at ISTSS Symposium: Interventions for Traumatized Populations: An Expert Update from ISTSS. Royal College of Physicians, London, U.K. 16 June 2008.
- Meyers CS. A contribution to the study of shell shock. *Lancet*. 1915;I:316-320.
- Michel PO. The Swedish soldier and general mental health following service in peacekeeping operations. *Vetenskaplig avhandling*. 2005. Uppsala universitet. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Michel PO, Lundin T, Larsson G. Suicide rate among former Swedish peacekeeping personnel. *Mil Med*. 2007 Mar;172(3):278-82.
- Milliken CS, Auchterlonie JL, Hoge CW. Longitudinal assessment of mental health problems among active and reserve component soldiers returning from the Iraq war. *JAMA*. 2007 Nov 14;298(18):2141-8.
- NICE-Report. The management of post-traumatic stress disorder in adults in primary, secondary and community care. Clinical guideline 26. London: National Institute of Clinical Excellence (NICE); 2005. ISBN 1-84257-922-3 (www.nice.org.uk)
- Office of the Surgeon Multinational Force-Iraq & Office of the Surgeon General US Army medical Command, (2006, November). Mental Health Advisory Team (MHAT) IV, Operation Iraqi Freedom 05-07: Final report. Retrieved July 9, 2007, from http://www.armymedicine.army.mil/news/mhat/mhat_iv/MHAT_IV_Report_17NOV06.pdf
- Oppenheim H. *Die traumatischen Neurosen*. 1889. Berlin: Hirschwald.
- Ozer EJ, Lipsey TL, Weiss DS. Predictors of posttraumatic stress disorder and symptoms in adults: A meta analysis. *Psychological Bulletin* 2003;129:52-73.

- Page HW. Injuries of the spine and spinal cord without apparent mechanical lesion and nervous shock in their surgical-medico-legal aspects. 1883. London: J& A Churchill.
- Rona RJ, Fear NT, Hull L, Wessley S. Women in novel occupational roles: mental health trends in the UK Armed Forces. *Int J Epidemiol*. 2007 Apr;36(2):319-26. Epub 2006 Dec 15.
- Schaap IA, van Galen FM, de Ruijter AM, Smeets EC. Resilience, the article. Impact Dutch knowledge and
- Shay J. Achilles in Vietnam. Combat trauma and the undoing of character. 1994. New York: Atheneum.

Nedan redovisas de som omkommit under tjänstgöring i Försvarsmaktens utlandsstyrka. Notera att det finns andra svenskar som omkommit i fredens tjänst, till exempel Folke Bernadotte som var FN:s medlare i Palestinakonflikten och Dag Hammarskjöld, FN:s generalsekreterare. De redovisas dock inte här eftersom de formellt sett inte ingick i svenska Försvarsmaktens utlandsstyrka utan hade personliga uppdrag direkt av FN:s högkvarter.

När listan upprättats har Försvarsmakten använt de kriterier som också används av FN när de fastställer vilka som omkommit i fredens tjänst. Det innebär i huvudsak att man anses tjänstgörande i utlandsstyrkan från och med att man anlänt till ett insatsområde till och med att man återvänt till Sverige efter fullgjord tjänstgöring. Det innebär vidare att man anses tjänstgörande i utlandsstyrkan även under ledigheter på andra platser än insatsområdet.

GRAD	NAMN	HEMORT	DÖD	ÅLDER	INSATS	FÖRBAND	PLATS	ORSAK		
Överste	ERIKSON, Nore		1956-01-07		NNSC			Olycka		
Korpral	ROSELIN, Bernt Charles	Göteborg	1956-12-31	24	UNEF	I G	Egypten (Gaza)	Olycka		
Sergeant	SVENNINGSSON, Bernt Josef Rolf	Gnosjö	1957-01-24	22	UNEF	22	UNEF	I G	Egypten (Gaza)	Olycka
Menig	STRÖMBERG, Alf Gunnar	Hjortkvarn	1958-07-24	19	UNEF	IV G	Egypten (Gaza)	Övrigt		
Menig	JÖNSSON, Rune Bertil	Snöstorp	1958-09-05	19	UNEF	IV G	Egypten (Rafah)	Övrigt		
Menig	HAGELIN, Karl-Erik	Hjorted	1959-07-03	26	UNEF	VI G	Egypten (Gaza)	Olycka		
Menig	LORENTZSSON, Stig Ingvar	Hovslätt	1960-03-26	20	UNEF	VII G	Egypten (Sharm-el-Sheik)	Olycka		
Menig	FRIBERG, Inge Lennart	Helsingsborg	1960-03-28	24	UNEF	VII G	Egypten (Gaza)	Övrigt		
Menig	ELIASSON, Kurt Lennart	Stockholm	1960-12-14	20	UNEF	IX G	Egypten (Gaza)	Olycka		
Menig	SJÖBERG, Lars Georg	Vällingby	1961-03-31	21	UNEF	IX G	Egypten (Gaza)	Stridshandling		
Fänrik	BÖTTIGER, Carl-Wilhelm	Stockholm	1961-04-28	32	ONUC	Tekniker grp	Kongo (Port Franqui)	Saknas		
Sergeant	LEIDGREN, Lars Thorsten	Stockholm	1961-04-28	27	ONUC	Tekniker grp	Kongo (Port Franqui)	Saknas		
Major	GALLON, Arvid Gerard	Göteborg	1961-09-13	41	UNEF	XII K	Kongo (Elizabethville)	Stridshandling		
Menig	LINDAU, Bengt Göran	Hyllstofta	1961-09-14	20	ONUC	XII K	Kongo (Elizabethville)	Stridshandling		
Furir	HJELTE, Stig Olof	Stadsforsen	1961-09-18	21	UNEF	XI G	Nordrhodesia (Ndola)	Olycka		
Fänrik	ROSÉN, Carl-Eric Gabriel	Sundbyberg	1961-09-18	33	ONUC	Tekniker grp	Nordrhodesia (Ndola)	Olycka		
Menig	PERSSON, Per Evald	Bollnäs	1961-09-18	20	UNEF	XI G	Nordrhodesia (Ndola)	Olycka		
Menig	HALLSTRÖM, Nils Bruno	Nälden	1961-12-03	21	ONUC	XIV K	Kongo (Elizabethville)	Stridshandling		
Löjtnant	SYDSTRAND, Bror Olof Mattias	Nordsjövällen	1961-12-04	33	ONUC	Tekniker grp	Kongo (Kamina)	Olycka		
Menig	NILSSON, Sven Ivar	Arvesund	1961-12-09	21	ONUC	XIV K	Kongo (Elizabethville)	Stridshandling		
Menig	ÖHRBERG, Lars Erik	Gåxjö	1961-12-16	21	ONUC	XIV K	Kongo (Elizabethville)	Stridshandling		
Menig	BLOMGREN, Hans Gösta	Lammhult	1962-03-20	20	ONUC	XIV K	Kongo (Elizabethville)	Olycka		
Rustmästare	LARSSON, Lars Erik	Kristinehamn	1962-03-21	24	ONUC	XIV K	Kongo (Elizabethville)	Olycka		
Fänrik	NORDSTRÖM, Per Gustaf Mark	Avesta	1962-07-05	25	ONUC	Tekniker grp	Kongo (Leopoldville)	Olycka		
Sergeant	SOLVESTAD, Per-Olof	Linköping	1962-09-20	35	ONUC	F22	Kongo (Kamunza-ville)	Stridshandling		
Sergeant	COLMGREN, Raul Gösta	Ljungbyhed	1962-09-21	27	ONUC	F22	Kongo	Stridshandling		
Löjtnant	THORELL, Lars Wilhelm	Stockholm	1962-12-10	26	ONUC	Tekniker grp	Kongo (Kamina)	Olycka		
Korpral	SIMONSSON, Sten H	Arboga	1963-01-01	21	ONUC	Lätta flyggp	Kongo (Luluabourg)	Olycka		
Korpral	ERIKSSON, Ingemar Nils Gustav	Väderstad	1963-03-16	23	ONUC	XVIII K	Kongo (Kaminaville)	Olycka		
Menig	RENMAN, Kjell Ove Anders	Nordmaling	1964-09-04	19	UNEF	XXIII G	Gaza (Göta Lejon)	Olycka		
Fanjunkare	ATTEMALM, Stig Lennart	Tollered	1965-10-05	31	UNFICYP	30 C	Cypern (Moni)	Olycka		
Menig	JÖNSSON, Jan-Erik Otto	Färlöv	1966-07-06	21	UNFICYP	34 C	Cypern (Famagusta)	Olycka		
Sergeant	WESTBERG, Nils Lennart	Borlänge	1966-10-06	45	UNFICYP	34 C	Cypern (Larnaca)	Olycka		
Kommendörkapten	SPARRE, Ulf Eric Sixtensson	Djursholm	1967-01-15	58	UNTSO		Syrien	Olycka		
Furir	ANDERSSON, Leif Gerhard	Västerås	1968-05-26	25	UNFICYP	40 C	Cypern (Famagusta)	Övrigt		
Sergeant	SAMUELSSON, Carl Axel Torbjörn	Sollentuna	1969-02-28	41	UNFICYP	41	UNFICYP	41 C	Cypern (Famagusta)	Övrigt
Major	PLANE, Bo Roland	Strängnäs	1969-07-27	37	UNTSO		Egypten (Suez)	Stridshandling		
Överstelöjtnant	BÖGVAD, Jens Emil Alfred	Drared	1970-07-16	54	UNTSO		Egypten (Sinai)	Stridshandling		
Furir	FJELLSTRÖM, Curt Lennart	Gällivare	1972-08-20	23	UNFICYP	48 C	Cypern (Famagusta)	Olycka		

Furir	EDENBORG, Carl-Henrik Roland	Linköping	1973-01-29	22	UNFICYP	49 C	Cypern (Kyreniabergen)	Olycka	
Furir	ENBERG, Leif Olof	Handen	1973-01-29	24	UNFICYP	49 C	Cypern (Kyreniabergen)	Olycka	
Major	WINGEFALK, David Rune	Stensele	1974-12-26	46	UNFICYP	55 C	Cypern (Famagusta)	Olycka	
Menig	OLLINEN, Hans David	Karungi	1975-03-22	21	UNFICYP	55 C	Cypern (Famagusta)	Olycka	
Major	PALMQUIST, Axel Georg	Stockholm	1976-04-14	55	UNEF II	60 M	Sverige (Stockholm)	Övrigt	
Sergeant	MOEN, Gunnar Torgny	Västra Frölunda	1976-12-14	20	UNFICYP	63 C	Cypern (Famagusta)	Övrigt	
Fanjunkare	JOHANSSON, Karl-Oscar	Hagfors	1978-03-02	27	UNEF II/UNIFIL	68 M	Libanon (Khardala-bron)	Stridshandling	
Överstelöjtnant	CARLQUIST, Hans Gustav	Skara	1979-04-27	60	UNEF II	72 M	Sinai (Baluzä)	Övrigt	
Kapten	MARTINSSON, Sven-Åke Ingvar	Trelleborg	1979-08-04	49	UNFICYP	73 C	Cypern (Larnaca)	Övrigt	
Menig	SALANDER, Peter Fredrik	Skellefteå	1984-03-03	20	UNFICYP	83 C	Cypern (Dhekelia)	Olycka	
Menig	OLSSON, Bengt Reine	Göteborg	1984-05-05	20	UNFICYP	84 C	Sverige (Göteborg)	Olycka	
Menig	KERN, Martin Bernhard		1984-12-01	19	UNFICYP	85 C	Cypern (Larnaca)	Olycka	
Menig	TER, Vilmos	Älmhult	1985-01-26	19	UNFICYP	85 C	Cypern (Camp Polar)	Olycka	
	DJÄKNESTAM, Ulf Peter Jonas	Lindesberg	1985-03-26	33	SWEDRELIEF		Sudan (Gedaref)	Övrigt	
Menig	HAGEL, Johan Robert	Mullsjö	1985-09-07	23	UNFICYP	86 C	Cypern (Camp Pyla)	Olycka	
Menig	NYLANDER, Stig Robert	Sundvall	1985-09-15	21	UNFICYP	86 C	Cypern (Aiya Napa)	Olycka	
Major	TEIVIK, Rein	Bollnäs	1987-08-04	55	UNIFIL	92 L	Libanon (Naqoura)	Övrigt	
Menig	VIRTA, Thomas	Mjölby	1988-08-28	27	UNIFIL	96 L	Libanon (Naqoura)	Olycka	
Fanjunkare	GUMMERUS, Mikael	Täby	1990-01-02	45	UNIFIL	102 L	Libanon (Naqoura)	Övrigt	
Sergeant	ÅSBERG, Ylva	Farsta	1990-09-01	24	UNIFIL	104 L	Libanon (Naqoura)	Övrigt	
Sergeant	ÖHMAN, Mattias	Ellös	1990-09-01	22	UNIFIL	104 L	Libanon (Naqoura)	Övrigt	
Furir	FRANSSON, Kenneth	Lund	1991-09-13	25	UNIFIL	110 L	Libanon (Naqoura)	Stridshandling	
Sergeant	BOSTRÖM, Tobias Ronnie	Umeå	1993-11-11	22	UNPROFOR	MA 02	Makedonien (Skopje)	Olycka	
Menig	HAHNE, Ola	Mariestad	1995-11-14	22	UNPROFOR	BA 05	Bosnien (Camp Oden)	Olycka	
Furir	GARDELL, Lars	Lärbro	1995-12-11	29	UNPROFOR	BA 05	Bosnien	Olycka	
Menig	ÖHLUND, Jörgen	Orsa	1996-01-28	21	IFOR	BA 05	Bosnien (Doboj)	Olycka	
Menig	MARTINSSON, Patrik	Hässleholm	1996-04-18	24	IFOR	BA 06	Bosnien (Ziviniice)	Olycka	
Furir	ÅBERG, Rikard	Trollhättan	1996-04-18	21	IFOR	BA 06	Bosnien (Ziviniice)	Olycka	
Polisinspektör	HALLBERG, Ove	Ljungkile	1998-12-11	54	UNIPTF			Övrigt	
Furir	SUND, David	Kallinge	1999-11-11	21	SFOR	BA 99	Bosnien (Camp Oden)	Olycka	
Menig	MANNBERG, Karl Patrik	Skellefteå	2001-09-24	23	KFOR	KS 04	Kosovo (Camp Victoria)	Övrigt	
Sergeant	JONASSON, Per-Fredrik	Göteborg	2002-05-18	23	KFOR	KS 05	Sverige (Bjurhem)	Övrigt	
Löjtnant	LUNDMAN, Bernt Erik	Luleå	2003-05-04	50	KFOR	KS 07	Grekland (Halkidiki)	Övrigt	
Menig	WALLGREN, Stig Göran	Bergeforsen	2003-06-14	35	KFOR	KS 07	Kosovo (Pristina)	Övrigt	
Fänrik	WAHLBERG, Per Martin	Tranås	2003-09-13	27	KFOR	KS 08	Kosovo (Camp Victoria)	Olycka	
Löjtnant	LINDBLOM, Jesper		2005-11-25	28	ISAF	FS 10	Afghanistan (Mazar-i-Sharif)	Stridshandling	
Löjtnant	BERGQVIST, Tomas		2005-12-09	30	ISAF	FS 10	Afghanistan (Mazar-i-Sharif)	Stridshandling	

Bestämmelser för Försvarsmaktens förtjänstmedalj

(Bilaga 1 till Försvarsmaktens beslut 2008-02-08; skrivelse med HKV beteckning 16 991:61624)

1. Medaljen utförs av förgyllt kontrollerat silver och av kontrollerat silver med 31 mm diameter. Åtsidan visar Försvarsmaktens heraldiska vapen samt runt ytterkanten texten "FÖR FÖRTJÄNSTFULLA INSATSER". Frånsidan visar runt ytterkanten en lagerkrans och är i övrigt blank och kan föras med innehavarens namn, år för tilldelning samt vid behov land. Medaljen utförs även i miniatyr. Till medaljen hör också ett diplom.
2. Medaljen indelas i två klasser, medalj i guld och medalj i silver.
3. I varje klass kan medaljen tilldelas antingen för insatser i strid eller under krigsliknande situationer eller för personliga insatser under andra förhållanden.
4. Medaljen kan tilldelas svenska och utländska medborgare för förtjänstfulla insatser som gagnat Försvarsmakten och dess verksamhet.
5. Medaljen bärs i blått band med en bred gul rand på mitten och en smal på vardera sidan. På medaljbandet anläggs ett rättuppstående svärd i guld eller silver om medaljen tilldelats för insatser i strid eller under krigsliknande situationer.
6. I stället för medalj får medaljband (släpspanne) bäras. Detta föras med ett liggande svärd av guld eller silver om medaljen tilldelats för insatser i strid eller under krigsliknande situationer.
7. Förslag att tilldela någon Försvarsmaktens förtjänstmedalj insänds skriftligt till Försvarsmakten, Högkvarteret, 107 85 STOCKHOLM.

8. Beslut att tilldela medaljen fattas av Överbefälhavaren, vanligtvis efter förslag av Överbefälhavarens medaljberedning. Medaljen kan tilldelas postumt och medaljen överlämnas i sådant fall till närmast anhörig.
9. Medaljen skall normalt utdelas av Överbefälhavaren under högtidliga former, t.ex. på Sveriges nationaldag eller på annan lämplig högtidsdag.
10. Beslut om tilldelning av medalj till Försvarsmaktens personal skall genom Högkvarterets försorg införas i Försvarsmaktens personalregister. Högkvarteret för också ett register över samtliga medaljer som tilldelats någon samt motiven för detta.
11. Medaljen med diplom tilldelas enskild enligt följande riktlinjer:

Medalj med svärd	Kan tilldelas för insatser i strid eller under krigsliknande situationer
Guldmedalj	- Stort personligt mod med fara för eget liv - Mycket förtjänstfull ledning av förband under svåra förhållanden - Mycket förtjänstfull insats under svåra förhållanden - Vid dödsfall i tjänsten
Silvermedalj	- Stort personligt mod - Förtjänstfull insats under svåra förhållanden
Medalj utan svärd	Kan tilldelas för övriga situationer
Guldmedalj	- Stort personligt mod med fara för eget liv - Mycket förtjänstfull insats som gagnat Försvarsmakten - Förtjänstfulla insatser som gagnat Försvarsmakten - Vid dödsfall i tjänsten
Silvermedalj	- Stort personligt mod - Förtjänstfull insats som gagnat Försvarsmakten

Referenser

Offentligt tryck

- Ds 2006:1, *En strategi för Sveriges säkerhet*
- Ds 2008:3, *Införande av en rehabiliteringskedja*
- Ds 2008:14, *Från sjukersättning till arbete*
- Ds 2008:18, *Stöd till anhöriga som vårdar och stödjer närstående*
- Ds 2008:48, *Försvar i användning*
- Proposition 1973:91, *Angående ändrat belöningsystem för statsanställda m.fl.*
- Proposition 2998/99:68, *Lag om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten*
- Proposition 2001/02:10, *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret*
- Proposition 2001/02:11, *Bättre villkor för totalförsvarspliktiga*
- Proposition 2001/02:81, *Vissa arbetsskadefrågor m.m.*
- Proposition 2001/02:145, *Ändringar i arbetsmiljölagen*
- Proposition 2002/03:26, *Tjänstgöring i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten*
- Proposition 2004/05:5, *Vårt framtida försvar*
- Proposition 2005/06:159, *Vissa socialförsäkringsfrågor*
- Proposition 2006/07:59, *Vissa sjukförsäkringsfrågor m.m.*
- Proposition 2007/08:01, *Förslag till statsbudget*
- Proposition 2007/08:92, *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull*
- Proposition 2007/08:136, *En reformerad sjukskrivningsprocess för ökad återgång i arbete*
- Proposition 2007/08:138, *Katastrofmedicin som en del av svenska insatser utomlands*

- Regeringens skrivelse 2007/08:5, *Redogörelse för svenskt deltagande i den nordiska stridsgruppen*.
- Regeringens skrivelse 2007/08:51, *Nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet*.
- SB PM 2006:1, *Regeringens belöningsmedaljer och regeringens utmärkelse Professors namn*, promemoria.
- SOU 1998:30, *Utlandsstyrkan*. Betänkande från Utredningen om utlandsstyrkan, Stockholm.
- SOU 1999:29, *Internationell konflikthantering – att förbereda sig tillsammans*. Betänkande av utredningen Samordnaren av utbildning för internationella insatser, Stockholm.
- SOU 2000:21, *Totalförsvarsplikt för det nya försvaret*. Betänkande av 1998 års pliktutredning, Stockholm.
- SOU 2001:23, *Personal för ett nytt försvar*. Betänkande av Personalförsörjningsutredningen, Stockholm.
- SOU 2002:80, *Koncentrerad arbetsskadehandläggning – för rättvisa och likformighet*. Delbetänkande från Arbetsskadeutredningen, Stockholm.
- SOU 2006:44, *Bättre arbetsmiljöregler I. Samverkan, utbildning, avtal m.m.* Delbetänkande av Utredningen om arbetsmiljölagen, Stockholm.
- SOU 2006:100, *Ambition och ansvar. Nationell strategi för samhällets insatser till personer med psykiska sjukdomar och funktionshinder*. Slutbetänkande av Nationell psykiatrisamordning, Stockholm.
- SOU 2006:107, *Fokus på åtgärder – En plan för effektiv rehabilitering i arbetslivet*. Betänkande av Rehabiliteringsutredningen, Stockholm.
- SOU 2007:31, *Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser*. Betänkande av Utredningen om en myndighet för säkerhet och beredskap, Stockholm.
- SOU 2008:77 *Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd och service för vissa personer med funktionsnedsättning*. Slutbetänkande av LSS-kommittén (med bilagor), Stockholm.
- SOU 2008:23, *Konsulär katastrofinsats*. Betänkande av Kommittén om statens ansvar vid katastrofer utomlands, Stockholm.

Övrigt

- Adler, Amy B., Huffman, Ann H., Bliese, Paul D. och Castro, Carl Andrew, 2005, *The Impact of Deployment Length and Experiences on the Well-Being of Male and Female Soldiers*, Journal of Occupational Health Psychology, Vol. 10, No.2, s. 121–137.
- Andersson, Jan Joel, 2006, *Armed and Ready – The EU Battlegroup Concept and the Nordic Battlegroup*, SIEP 2006:2.
- Andersson, Lars, 2001, *Militärt ledarskap – när det gäller (Svenskt militärt ledarskap med fredsfrämjande insatser i fokus)*, Stockholm, Försvarshögskolan.
- Arbetsmiljöverket, 2005, *Arbetsmiljölagen med kommentarer, i lydelse från 1 juli 2005*, Stockholm
- Blomgren, Ebbe och Johansson, Eva, 2004, *Hemma övas man – borta provas man (Att vara bataljonschef i en internationell kontext)*, Stockholm, Försvarshögskolan
- Berggren, Anders W. (red.), 2005, *Människan i NBF – Med särskilt fokus på internationella insatser*, Stockholm, Försvarshögskolan
- Braunstein, Christian, 2007, *Utmärkelsetecken på militära uniformer – Decorations on Swedish Military Uniforms*, Stockholm.
- Det Kongelige Forsvarsdepartementet, 2008, *Om endringer i Forsvarspersonelloven – Høringsnotat fra Forsvarsdepartementet*, Oslo.
- Forsvarskommandoen, 2005, *Forsvarets Personelpolitik*, Vedbæk.
- Forsvarets Personeltjeneste, 2006, *Sundhedstriaden, fysik – helbred – vaccination* (Forsvarets Personelpolitik), Köpenhamn.
- Försvarsmakten (Försvarsmedicincentrum), *Sammanställning årsrapport 2002–2006 – Arbetsskador inom Försvarsmakten*, Göteborg.
- Försvarsmakten, *Årsredovisning 2007*.
- Försvarsmakten, 2007, *Konsekvenser av olika militärstrategiska inriktningar, rapport från perspektivplaneringen*, Stockholm.
- Försvarsmakten, 2006, *Utlandsstyrkan i fredens tjänst – Försvarsmaktens internationella insatser*, Stockholm.
- Holmberg, Lena, m.fl., 2007, *Vad krävs av en bra officer i internationell tjänst – Tio grundsatser*, Försvarshögskolan.
- Johansson, Eva, 2001, *The UNknown soldier – a portrait of the Swedish peacekeeper at the threshold of the 21st century*, Karlstad Universitet, Karlstad.

- Johnston, Sheila, *A Father to be Proud of*, Canadian National Defence, Military Family Service.
- Lindell, Magdalena, 2005, *Krishanteringsinsatser inom ramen för ESFP, En analys av de utvecklade Petersbergs-uppgifterna*, Totalförsvarets Forskningsinstitut.
- Michel, Per-Olof, 2005, *The Swedish Soldier and General Mental Health Following Service in Peacekeeping Operations*, avhandling, Uppsala universitet (Medicinska fakulteten), Uppsala.
- Officersförbundet och Synovate, 2008, *Hela familjen gör utlandstjänst – En enkätstudie av de anhörigas upplevelser av utlandstjänsten*, Stockholm.
- Rylander, G, m. fl., 2001, *Psykiatrisk ohälsa och rehabilitering*, Institutionen för klinisk neurovetenskap, Sektionerna för personskadeprevention resp. psykiatri Karolinska institutet i Stockholm.
- Røsholt, Mari Christiane m.fl., *Tjeneste i internasjonale operasjoner – Rapport fra intern arbeidsgruppe etablert for p vurdere arbeidsgivers ansvar og nærmere hvilke rettigheter veteranene har og bør ha overfor Forsvaret som arbeidsgiver*. Forsvarsdepartementet, Oslo.
- Socialstyrelsen, 2002, *Frivilligorganisationerna och anhörigstödet*, Projektredovisning.
- Socialstyrelsen, 2002, *Frivilligorganisationer som uppdragstagare: Vad betyder det för brukarna? En inledande studie*, Stockholm.
- Socialstyrelsen, 2008, *Kristöd vid allvarlig händelse*, Stockholm
- Statens haverikommission, 2008, *Olycka med två militära helikoptrar Y04 och Y10 av typ HKP9A väster Ryd, G län, den 11 september 2007*, Rapport RM 2008:04.
- Syrén, Håkan, 2006, *Här och nu – en liten bok om den fortsatta vägen framåt*, Försvarsmakten, Stockholm.
- Syrén, Håkan, 2007, *Både och – en liten bok om dubbla uppgifter och framtidens krav*, Försvarsmakten, Stockholm.
- Tanelian, Terri och Jaycox, Lisa H. (Ed.), 2008, *Invisible Wounds of War – Psychological and Cognitive injuries, Their Consequences, and Services to Assist Recovery*, RAND Corporation (Center for Military Health and Policy Research), Santa Monica.
- Vikenes, Severin m.fl., 2007, *Tjeneste i internasjonale operasjoner – Rapport om økonomiske rettigheter ved personskade*. Fra arbeids-

gruppen nedsatt av Forsvarsdepartementet 2. november 2006 för å verdere veteraners rettigheter, Oslo.

Weibull, Louise, 2008, *Vi borde också få medalj – Om stöd till militära familjer under utlandstjänstgöring*, studie, Försvarshögskolan, Stockholm.

Westerholm, Peter, (red.), 2008, *Psykisk arbetsskada, Arbets- och miljömedicin vid Göteborgs universitet*, nr 2008;42:1, Göteborg.

Wicksell, Gunnar, (red.), 2007, *Genderforce – Till dig som rekryterar kvinnor till utlandstjänst*. (Genderforce – ett utvecklingspartnerskap mellan Polisen, Kvinna till kvinna, räddningsverket, Lottorna, Officersförbundet och försvarsmakten), Stockholm

Ödlund, Ann, 2001, *Psykisk stress i samband med internationella insatser – En översiktlig beskrivning av problemområdet*, användar-rapport, Totalförsvarets forskningsinstitut, Stockholm.

Österberg, Johan, Carlstedt, Leif och Carlstedt, Berit, 2005, *Värnpliktigas villighet att söka internationell tjänst*, rapport, Försvarshögskolan, Stockholm.

Statens offentliga utredningar 2008

Kronologisk förteckning

1. Barlastvattenkonventionen – om Sveriges anslutning. N.
2. Immunitet för stater och deras egendom. UD.
3. Skyddet för den personliga integriteten. Bedömningar och förslag. Ju.
4. Omreglering av apoteksmarknaden. S.
5. Könsdiskriminerande reklam. Kränkande utformning av kommersiella meddelanden. IJ.
6. Fastighetsmäklaren och konsumenten. Ju.
7. Världsklass! Åtgärdsplan för den kliniska forskningen. U.
8. Bidrag på lika villkor. U.
9. Transportinspektionen. En myndighet för all trafik. + Bilagor. N.
10. 21+1→2. En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen. S.
11. Frihet för studenter – om hur kår- och nationsobligatoriet kan avskaffas. U.
12. Finansiella sektorn bär frukt. Analys av finansiella sektorn ur ett svenskt perspektiv. Fi.
13. Bättre kontakt via nätet – om anslutning av förnybar elproduktion. + Annex: Grid issues for electricity production based on renewable energy sources in Spain, Portugal, Germany, and United Kingdom. N.
14. Timmar, kapital och teknologi – vad betyder mest? En analys av produktivitetens utvecklingen med hjälp av tillväxtbokföring. Fi.
15. LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem. S.
16. Förtursförklaring i domstol. Ju.
17. Frivux – valfrihet i vuxenutbildningen. U.
18. Evidensbaserad praktik inom social tjänsten – till nytta för brukaren. S.
19. Att slutförvara långlivat farligt avfall i undermarksdeponi i berg. M.
20. Patentskydd för biotekniska uppfinningar. Ju.
21. Permanent förändring. Globalisering, strukturomvandling och sysselsättningsdynamik. Fi.
22. Ett stabbsstöd i tiden. Fi.
23. Konsulär katastrofinsats. UD.
24. Svensk klimatpolitik. M.
25. Ett energieffektivare Sverige + Bilaga. N.
26. Värna språken – förslag till språklag. Ku.
27. Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola + Bilagedel. U.
28. Apoteksdatalagen. S.
29. Yrkeshögskolan. För yrkeskunnande i förändring. U.
30. Forskningsfinansiering – kvalitet och relevans. U.
31. Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering – handläggningsregler. M.
32. Avskaffande av revisionsplikten för små företag. Ju.
33. Detaljhandel med vissa receptfria läkemedel. S.
34. Lättare att samverka – förslag om förändringar i samtjänstlagen. Fi.
35. Digital-TV-övergången. + Engelsk översättning. Ku.
36. Svenska Spels nätpoker. En utvärdering. Fi.
37. Vårdval i Sverige. S.
38. EU, allmännyttan och hyrorna. + Bilagor. Fi.
39. Framtidens polisutbildning. Ju.
40. Bredband till hela landet. N.
41. Människohandel och barnäktenskap – ett förstärkt straffrättsligt skydd + bilaga. Ju.
42. Normgivningsmakten. Expertgruppsrapport Ju.

43. Tre rapporter till Grundlagsutredningen. Ju.
44. Transportinspektionen.
Ansvarslag för vägtrafiken m.m. N.
45. Rapporter från en mr-verkstad. IJ.
46. Handel med läkemedel för djur. S.
47. Frågor om hyra och bostadsrätt. Ju.
48. En utvecklad havsmiljöförvaltning. M.
49. Aktiekapital i privata aktiebolag. Ju.
50. Skyddet för samhällsviktig verksamhet. Fö.
51. Värdigt liv i äldreomsorgen. S.
52. Legitimation och skärpta behörighetsregler. U.
53. Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets organisation. N.
54. Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. A.
55. Kustbevakningens rättsliga befogenheter. Fö.
56. Mångfald som möjlighet. Åtgärder för ökad integration på landsbygden. Jo.
57. Skattelättnader för hushållstjänster. Fi.
58. Egenansvar – med professionellt stöd. IJ.
59. Föreningsfostran och tävlingsfostran.
En utvärdering av statens stöd till idrotten. Ku.
60. Personnummer och samordningsnummer. Fi.
61. Krisberedskapen i grundlagen.
Översyn och internationell utblick.
Expertgruppsrapport Ju.
62. Myndighet för miljön
– en granskning av Naturvårdsverket. M.
63. Förstärkt skydd för företagshemligheter. Ju.
64. Kontinuitet och förändring. + Lättläst + Daisy. Ku.
65. Sekretess och offentliga biträden i utlänningsärenden. Ju.
66. Arbetsförmåga?
En översikt av bedömningsmetoder i Sverige och andra länder. S.
67. Enklare redovisning. Ju.
68. Bygg – helt enkelt! M.
69. Välja fritt och välja rätt. Drivkrafter för rationella utbildningsval. Fi.
70. Slutförvaring av kärnavfall. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2007. M.
71. Uppföljning av kriminalvårdens effektiviseringsarbete. Ju.
72. Effektivare signaler. N.
73. Kemikalietillsyn
– organisation och finansiering. M.
74. Rätt och riktigt. Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Fi.
75. Ägande och förvaltning av hyreshus. Ju.
76. F-skatt åt flera. Fi.
77. Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd och service för vissa personer med funktionsnedsättning. + Bilagor + Lättläst + Daisy. S.
78. Eftersök av trafikskadat vilt. En kostnad för trafikförsäkringen? S.
79. Revisorers skadeståndsansvar. Ju.
80. Beskattningsstidpunkten för näringsverksamhet. Fi.
81. Stalkning – ett allvarligt brott. Ju.
82. Vägen tillbaka för överskuldsetta. Ju.
83. Avgifter inom arbetslöshetsförsäkringen. A.
84. Alkolås för rattfyllerister och körkortspröv i privat regi. N.
85. Straff i proportion till brottets allvar. Ju.
86. Prövning av vindkraft. M.
87. Åklagarväsendets brottbekämpning. Integritet – Effektivitet. Ju.
88. Elektroniskt kungörande av författningar. Ju.
89. Trygghetssystemen för företagare. N.
90. Svensk export och internationalisering. Utveckling, utmaningar, företagsklimat och främjande. UD.
91. En svensk veteranpolitik, del 2.
Ansaret för personalen före, under och efter internationella militära insatser. Fö

Statens offentliga utredningar 2008

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Skyddet för den personliga integriteten.
Bedömningar och förslag. [3]
Fastighetsmäklaren och konsumenten. [6]
Förtursförklaring i domstol. [16]
Patentskydd för biotekniska uppfinningar.
[20]
Avskaffande av revisionsplikten för små
företag. [32]
Framtidens polisutbildning. [39]
Människohandel och barnäktenskap – ett för-
stärkt straffrättsligt skydd+ bilaga. [41]
Normgivningsmakten.
Expertgruppsrapport XI. [42]
Tre rapporter till Grundlagsutredningen. [43]
Frågor om hyra och bostadsrätt. [47]
Aktiekapital i privata aktiebolag. [49]
Krisberedskapen i grundlagen.
Översyn och internationell utblick.
Expertgruppsrapport. [61]
Förstärkt skydd för företagshemligheter. [63]
Sekretess och offentliga biträden i utlännings-
ärenden. [65]
Enklare redovisning. [67]
Uppföljning av kriminalvårdens effektiviser-
ingsarbete. [71]
Ägande och förvaltning av hyreshus. [75]
Revisorers skadeståndsansvar. [79]
Stalkning – ett allvarligt brott. [81]
Vägen tillbaka för överskuldsetta. [82]
Straff i proportion till brottets allvar. [85]
Åklagarväsendets brottsbekämpning.
Integritet – Effektivitet. [87]
Elektroniskt kungörande av författningar. [88]

Utrikesdepartementet

Immunitet för stater och deras egendom. [2]
Konsulär katastrofinsats. [23]
Svensk export och internationalisering.
Utveckling, utmaningar, företagsklimat
och främjande. [90]

Försvarsdepartementet

Skyddet för samhällsviktig verksamhet. [50]
Kustbevakningens rättsliga befogenheter. [55]
En svensk veteranpolitik, del 2.
Ansvaret för personalen före, under och
efter internationella militära insatser. [91]

Socialdepartementet

Omreglering av apoteksmarknaden. [4]
21+1→2. En ny myndighet för tillsyn
och effektivitetsgranskning av social-
försäkringen. [10].
LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem. [15]
Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten
– till nytta för brukaren. [18]
Apoteksdatalagen. [28]
Detaljhandel med vissa receptfria läkemedel.
[33]
Vårdval i Sverige. [37]
Handel med läkemedel för djur. [46]
Värdigt liv i äldreomsorgen. [51]
Arbetsförmåga?
En översikt av bedömningsmetoder i
Sverige och andra länder. [66]
Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd
och service för vissa personer med
funktionsnedsättning. + Bilagor + Lättläst
+ Daisy. [77]
Eftersök av trafikskadat vilt. En kostnad för
trafikförsäkringen. [78]

Finansdepartementet

Finansiella sektorn bär frukt.
Analys av finansiella sektorn ur ett svenskt
perspektiv. [12]
Timmars, kapital och teknologi
– vad betyder mest?
En analys av produktivitetsutvecklingen
med hjälp av tillväxtbokföring. [14]
Permanent förändring.
Globalisering, strukturomvandling
och sysselsättningsdynamik. [21]

Ett statsstöd i tiden. [22]
Lättare att samverka
– förslag om förändringar i samtjänstlagen.
[34]
Svenska Spels nätpoker. En utvärdering. [36]
EU, allmännyttan och hyrorna.
+ Bilagor. [38]
Skattelättnader för hushållstjänster. [57]
Personnummer och samordningsnummer. [60]
Välja fritt och välja rätt. Drivkrafter för
rationella utbildningsval. [69]
Rätt och riktigt. Åtgärder mot felaktiga ut-
betalningar från välfärdssystemen. [74]
F-skatt åt flera. [76]
Beskattnings tidpunkten för näringsverksam-
het. [80]

Utbildningsdepartementet

Världsklass! Åtgärdsplan för den kliniska
forskningen. [7]
Bidrag på lika villkor. [8]
Frihet för studenter – om hur kår- och
nationsobligatoriet kan avskaffas. [11]
Frivux – valfrihet i vuxenutbildningen. [17]
Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola
+ Bilagedel. [27]
Yrkeshögskolan. För yrkeskunnande i
förändring. [29]
Forskningsfinansiering – kvalitet och
relevans. [30]
Legitimation och skärpta behörighets-
regler. [52]

Jordbruksdepartementet

Mångfald som möjlighet. Åtgärder för ökad
integration på landsbygden. [56]

Miljödepartementet

Att slutförvara långlivat farligt avfall i under-
marksdeponi i berg. [19]
Svensk klimatpolitik. [24]
Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering
– handlägningsregler. [31]
En utvecklad havsmiljöförvaltning. [48]
Myndighet för miljön
– en granskning av Naturvårdsverket. [62]
Bygg – helt enkelt! [68]
Slutförvaring av kärnavfall. Kärnavfallsrådets
yttrande över SKB:s Fud-program 2007.
[70]

Kemikalietillsyn
– organisation och finansiering. [73]
Prövning av vindkraft. [86]

Näringsdepartementet

Barlastvattenkonventionen – om Sveriges
anslutning. [1]
Transportinspektionen. En myndighet för
all trafik. + Bilagor. [9]
Bättre kontakt via nätet – om anslutning
av förnybar elproduktion.
+ Annex: Grid issues for electricity
production based on renewable energy
sources in Spain, Portugal, Germany, and
United Kingdom. [13]
Ett energieffektivare Sverige + Bilaga. [25]
Bredband till hela landet. [40]
Transportinspektionen. Ansvarslag för
vägtrafiken m.m. [44]
Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets
organisation. [53]
Effektivare signaler. [72]
Alkolås för rattfyllerister och körkortspröv
i privat regi. [84]
Trygghetssystemen för företagare. [89]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Könsdiskriminerande reklam.
Kränkande utformning av kommersiella
meddelanden. [5]
Rapporter från en mr-verkstad. [45]
Egenansvar – med professionellt stöd. [58]

Kulturdepartementet

Värna språken – förslag till språklag. [26]
Digital-TV-övergången.
+ Engelsk översättning. [35]
Föreningsfostran och tävlingsfostran.
En utvärdering av statens stöd till idrotten.
[59]
Kontinuitet och förändring. + Lättläst +
Daisy. [64]

Arbetsmarknadsdepartementet

Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. [54]
Avgifter inom arbetslöshetsförsäkringen. [83]