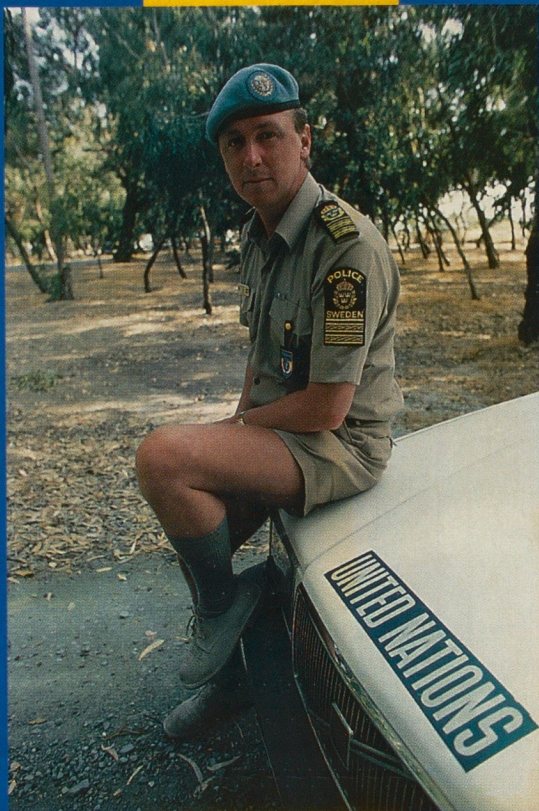




Ur KB:s samlingar

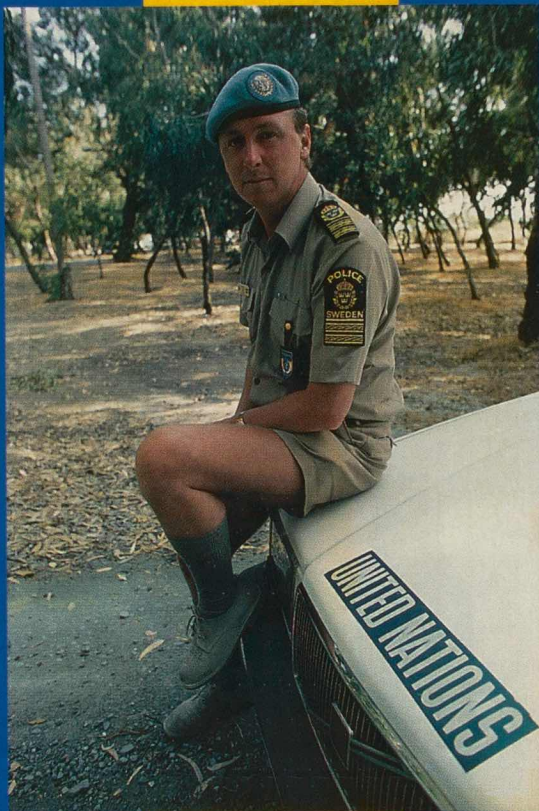
Digitaliserad år 2015



National Library
of Sweden

SOU

1997:104



Polis i fredens tjänst

Betänkande av utredningen om civilpolis i internationell verksamhet

SOU

1997:104

Ref KB
Occ SON



Statens offentliga utredningar
1997:104
Utrikesdepartementet

Polis i fredens tjänst

Betänkande av
Utredningen om civilpolis i internationell verksamhet
Stockholm 1997

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

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:

Regeringskansliets förvaltningsavdelning
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 10 10
Telefon: 08-405 10 25

Omslagsfoto: Peter Öhman / Pressens Bild

Till statsrådet och chefen för Utrikesdepartementet

Regeringen beslutade den 19 december 1996 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag till riktlinjer för insatser med civilpolis i internationell verksamhet. Som underlag skulle utredaren redovisa, analysera och bedöma de insatser med svenska civilpolis som hittills gjorts i internationell verksamhet. Vidare skulle en bedömning av den framtida internationella efterfrågan av svenskt deltagande i insatser med civila polis göras. Slutligen skulle utredaren lämna förslag på hur verksamheten med svenska civilpolisinsatser kan organiseras och administreras.

Chefen för Utrikesdepartementet, statsrådet Hjelm-Wallén, förordnade den 16 januari 1997 förre statssekreteraren Nils Gunnar Billinger att vara särskild utredare. Samtidigt förordnades som sakkunniga dåvarande kanslirådet i Justitiedepartementet Helena Lindberg, departementsråden i Utrikesdepartementet Malin Kärre, Elisabeth Borsiin Bonnier, Staffan Carlsson och Johan Molander samt departementsrådet i Försvarsdepartementet Nils Daag. Till sekreterare förordnades avdelningsdirektören vid Länsstyrelsen i Uppsala län Sune Lindh.

Den 27 maj 1997 förordnades, med verkan från den 1 februari 1997, som experter departementsrådet i Utrikesdepartementet Herman af Trolle, hovrättsassessorn i Utrikesdepartementet Tomas Zander, departementssekreterarna i Utrikesdepartementet Johanna Brismar Skoog och Cecilia Ruthström-Ruin, dåvarande departementssekreteraren i Försvarsdepartementet Lars Schmidt, polisintendenten vid Rikspolisstyrelsen Michael Jorsback, avdelningsdirektören i Försvarsmakten Nils-Ivar Tetting samt programhandläggarna vid Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete Margareta Eliasson och Henrik Hammargren. Den 16 april 1997 förordnades byråassistenten Margareta Pååg att med verkan från den 24 mars 1997 vara utredningens assistent.

Utredningen överlämnar betänkandet Polis i fredens tjänst. Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i juni 1997

Nils Gunnar Billinger

/Sune Lindh

Innehåll

1 Sammanfattning.....	5
2 Förslag till författningsändringar	15
3 Inledning.....	17
3.1 Civilpolisverksamhet.....	17
3.2 Utgångspunkter för arbetet på fältet.....	20
4 Uppdraget och dess avgränsningar.....	23
5 Det svenska engagemanget år 1997.....	27
5.1 Poliser som är anställda i utlandsstyrkan inom Försvarmakten.....	27
5.2 Poliser i utlandstjänst som är anställda av andra än Försvarmakten.....	29
6 Konflikter och konfliktlösning.....	31
6.1 Det globala perspektivet: Nyare typer av konflikter	31
6.1.1 Nya utgångspunkter för internationell politik.....	31
6.1.2 Nya konflikter.....	32
6.2 En ny generation insatser: möjligheter och svårigheter	33
6.2.1 Möjligheter.....	33
6.2.2 Svårigheter	35
6.3 Svensk politisk inriktning.....	36
7 Internationell och nationell organisation för polisinsatser.....	41
7.1 Mandatgivande och utförande organisationer	41
7.1.1 Förenta Nationerna, FN.....	41
7.1.2 Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa, OSSE..	46
7.1.3 Västeuropeiska unionen, VEU	46
7.1.4 Europeiska Unionen, EU.....	48

7.1.5 Europarådet	50
7.1.6 North Atlantic Treaty Organization, Nato och Partnerskap för fred, PFF	51
7.2 Regeringskansliet och svenska myndigheter.....	52
7.2.1 Regeringskansliet	52
7.2.2 Rikspolisstyrelsen: organisation och rekrytering av civilpoliser.....	56
7.2.3 Försvarsmakten	60
7.2.4 Sida.....	63
7.2.5 Huvudmannaskap och arbetsgivaransvar	65
8 Den legala grunden för internationella ingripanden.....	69
8.1 Folkrättslig nivå.....	69
8.1.1 Olika internationella instrument.....	69
8.1.2 Särskilt om mandat och Rules of Engagement inom FN- systemet.....	72
8.2 Nationell nivå	75
9 Svenska erfarenheter av genomförda och pågående polisinsatser ..	83
9.1 I utlandsstyrkan inom Försvarsmakten.....	83
9.1.1 United Nations Peace-keeping Force in Cyprus (UNFICYP).....	84
9.1.2 United Nations Transition Assistance Group (UNTAG) i Namibia.....	86
9.1.3 United Nations Mission in El Salvador (ONUSAL).....	88
9.1.4 United Nations Angola Verification Mission II (UNAVEM II)	89
9.1.5 United Nations Angola Verification Mission III (UNAVEM III)	90
9.1.6 United Nations Transitional Authority in Cambodia (UNTAC)	92
9.1.7 United Nations Mission for the Verification of Human Rights and of Compliance with the Commitments of the Comprehensive Agreement on Human Rights in Guatemala (MINUGUA)	94
9.1.8 United Nations Operation in Somalia (UNOSOM II).....	95
9.1.9 United Nations Peace Forces (UNPF) i f.d. Jugoslavien: UNPROFOR, UNCRO och UNPREDEP	96
9.1.10 Västeuropeiska unionens insats i Mostar	103
9.1.11 United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina (UNMIBH).....	107

9.1.12 United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium (UNTAES) i Kroatien.....	114
9.1.13 United Nations Operations in Mozambique (ONUMOZ)...	117
9.1.14 Erfarenheter från polisinsatser i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten.....	119
9.2 Övriga internationella polisinsatser.....	119
9.2.1 El Salvador	119
9.2.2 Sydafrika	120
9.2.3 Palestinska självstyrande områdena.....	122
9.2.4 Rwandatribunalen.....	123
9.2.5 Freds- och valövervakningsuppdrag	124
9.2.6 Erfarenheter från övriga internationella polisinsatser.....	125
10 Utbildning.....	127
11 Finansiering.....	137
11.1 Finansiering av Förenta Nationernas verksamhet.....	137
11.2 Finansiering av de svenska polisinsatserna.....	139
12 Överväganden, bedömningar och förslag	145
12.1 Behov av riktlinjer för polisinsatser.....	145
12.2 Nya begrepp	147
12.3 Konflikters karaktär och förlopp.....	147
12.4 Viktiga uppgifter i en fredsfrämjande mission.....	150
12.5 Legal grund för fredsfrämjande insatser	152
12.6 Uppgiften att skapa säkerhet och ordning.....	153
12.6.1 Definitioner och problemformulering.....	153
12.6.2 Ökad beredskap för polisiära uppgifter vid militära förband	158
12.6.3 Internationella polisstyrkors ansvar för ordning och säkerhet	161
12.7 Framtida arbetsuppgifter och bedömt behov av polisinsatser	163
12.8 Det svenska deltagandet med poliser	166
12.9 Polisstyrkans beväpning.....	169
12.10 Effektivare polisinsatser inom FN.....	171
12.11 Högre beredskap för internationella polisinsatser.....	176
12.12 Rikspolisstyrelsen övertar huvudmannaskapet	182
12.13 Utbildning och rekrytering.....	188
12.14 Finansiering.....	191

13 Bilagor..... 195

13.1 Bilaga 1 Förkortningslista	195
13.2 Bilaga 2 Utbildningsprogram för UNPOC mars 1997	198
13.3 Bilaga 3 Missionsinriktad utbildning	204
13.4 Bilaga 4 Instruktion för Senior Swedish Police Observer.....	205
13.5 Bilaga 5 Program för hemkomstsamtal.....	207
13.6 Bilaga 6 United Nations Criminal Justice Standards for peace-keeping police.....	209
13.7 Bilaga 7 Direktiven	229

1 Sammanfattning

Utredningens syfte

Denna utredning har enligt direktiven till uppgift att

- lämna förslag på svenska riktlinjer avseende insatser med civila poliser
- göra en bedömning av den framtida internationella efterfrågan av svenskt deltagande i insatser med civila poliser
- lämna förslag på hur verksamheten med svenska civilpolisinsatser kan organiseras och administreras, samt hur utbildning kan bedrivas
- redovisa och analysera svenska erfarenheter från deltagande i internationella civilpolisinsatser

Utredningen har i sitt arbete även analyserat frågan om beväpning för en internationell polisstyrka.

I takt med att fredsfrämjande insatser under senare år i ökad utsträckning genomförts i interna konflikter där rättssystemet försvagats eller brutit samman har de internationella polisinsatsernas roll och mandat uppmärksamrats. I detta sammanhang har utredningen övervägt vilka komponenter i en insats som bör medverka i uppgiften att upprätthålla säkerhet och ordning för befolkningen under det att nationella rättsvårdande myndigheter byggs upp eller rekonstrueras.

Bakgrund och arbetsuppgifter

Den första svenska insatsen med poliser i internationell fredsfrämjande tjänst beslutades i april 1964 och avsåg den då upprättade styrkan på Cypern. Där ingick de svenska poliserna i en multinationell polissavdelning som verkade parallellt med en militär styrka. Därefter kom det att dröja fram till år 1989 innan Förenta

Nationerna (FN) åter engagerade poliser i en fredsfrämjande mission. Det kom att ske vid avkoloniseringen av Namibia. Därefter har antalet FN-missioner ökat kraftigt. I de flesta av dessa har det ingått en polisavdelning. Sverige har i juni 1997 ca 100 poliser i fredsfrämjande tjänst. De flesta av dessa poliser är anställda i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten och följaktligen tjänstlediga från polisväsendet. De svenska poliserna genomgår före avresan dels en generell, dels en missionsinriktad utbildning vid Försvarsmaktens Internationella Kommando SWEDINT i Almnäs, Södertälje.

Polisernas arbetsuppgifter i dessa sammanhang har främst inneburit:

- att övervaka den lokala polisen i syfte att förvissa sig om att denna följer den nationella lagen och respekterar de mänskliga rättigheterna.
- att utbilda den nationella polisen
- att stödja den lokala polisen i dess yrkesutövning

I några fall har en internationell polisstyrka ersatt ett icke-existerande nationellt polisväsende och därmed fått en *exekutiv funktion*, t.ex. i Kambodja och Haiti.

Huvuddelen av dessa insatser har utförts av poliser som ingått i en obehävd civilpolisenhets, "CIVPOL", i en av FN upprättad fredsfrämjande mission. Dessa poliser har i regel levt närmare civilbefolkningen än vad militära förband gör. Trots den starka ökningen av polisernas betydelse som konfliktlösningsinstrument har riktlinjer för verksamheten varit bristfälliga eller saknats.

Nya begrepp

Utredningen har funnit att det hittills använda begreppet "civilpolis" inte längre är lämpligt. Ordet har sannolikt tillkommit för att markera skillnaden till militärpoliser, vars uppgift är att hålla ordning inom ett militärt förband. Nu har poliser blivit så vanliga i fredsfrämjande missioner att det inte längre föreligger risk för förväxlingar. Utredningen föreslår att i stället för begreppet "civilpolis" bör personalen benämnas på ett sätt vilket svarar mot de faktiska arbetsuppgifterna. De nya begreppen bör vara *polisobservatör* respektive *polisrådgivare*.

Ny typ av konflikter och nya typer av internationella insatser

Flertalet av de konflikter som idag motiverar fredsfrämjande insatser är inomstatliga. Inbördeskrig är förvisso ingen ny företeelse men antalet inomstatliga konflikter har de senaste åren ökat. Många av dessa nyare konflikter har betydande *multidimensionella* inslag. Med detta avses att de präglas av politiska, religiösa eller etniska motsättningar mellan parterna vilket i många fall leder till etnisk rensning och andra allvarliga brott mot de mänskliga rättigheterna, flyktingströmmar samt inslag av irreguljära militära förband. I många fall har utvecklingen gått så långt att samhällsstrukturen är nära kollaps eller har kollapsat. Polisväsendet och andra rättsvårdande myndigheter har upphört att fungera eller har mist befolkningens förtroende. Konsekvenserna för civilbefolkningen är i de flesta fall mycket allvarliga. Denna sorts konflikter betraktas ofta som en *nyare typ* i motsats till de tidigare konflikter som blivit föremål för internationellt ingripande. Dessa var ofta av klassiskt mellanstatligt slag med lätt identifierade parter.

För FN och andra organ med fred och säkerhet som uppgift har förutsättningarna att verka radikalt förbättrats. Säkerhetsrådet, som tidigare ofta var handlingsförlamat på grund av att de ständiga medlemmarna flitigt använde vetorätten, agerar nu på ett helt annat sätt vid såväl interna som mellanstatliga konflikter.

Att upprätthålla ordning och säkerhet för befolkningen

I ett tillstånd som präglas av öppna strider och av att det nationella rättssystemet brutit samman är den första viktiga uppgiften för en fredsfrämjande insats att skapa grundläggande stabilitet och säkerhet genom att skilja de stridande parterna åt och därefter övervaka en vapenvila. Detta är en uppgift som kan lösas av ett militärt förband som ingår i en internationell fredsfrämjande styrka. Det är numera även vanligt att en polisavdelning ingår i en sådan insats.

För att kunna nå långsiktig effekt med en fredsfrämjande insats bör denna syfta till att återskapa ett rättssystem som grundas på respekt för de mänskliga rättigheterna. Arbetet med att bygga upp polisväsendet sker inledningsvis genom att övervaka den nationella polisen vid t.ex. gemensam patrullering och täta besök på polisstationer. Eventuella överträdelse av de nationella lagarna eller kränkningar av de mänskliga rättigheterna rapporteras rutinemässigt till högre nivåer inom FN-systemet. Arbetet utvidgas efterhand till att utbilda den nationella

polisen. Viktiga inslag i denna verksamhet är att etablera principer för hur en poliskår verkar i en rättsstat och att ge kännedom om de mänskliga rättigheterna.

Mellan uppgiften att skapa säkerhet genom att med en militär styrka separera eller avvärja stridande parter och uppgiften att medverka till att återupprätta ett rättssystem, som är de internationella polisernas uppgift, finns en gråzon, nämligen vem som skall svara för uppgiften att skapa säkerhet för befolkningen i insatsområdet. I de områden där en fredsfrämjande styrka verkar, råder det ofta ett tillstånd där den nationella ordningsmakten och rättsapparaten ännu inte börjat fungera. Samtidigt finns där individer eller grupper som använder grovt politiskt våld. De utgör ett hot mot befolkningen samtidigt som den internationella insatsen får starkt försämrade möjligheter att verka. I sådana situationer erfordras i vissa fall internationella fredsfrämjande insatser för att upprätthålla ordning och säkerhet för lokalbefolkningen. Det finns en tendens att denna uppgift hamnar mellan den militära styrkans och polisstyrkans uppdrag, dvs. i en gråzon.

Tydligare ansvarsfördelning

Den internationella polisstyrkan saknar i regel beväpning, träning och skydd för att med utsikt till framgång kunna ingripa mot upplopp eller kravaller. Om poliserna skulle utföra sådana exekutiva uppgifter som kan kräva våldsanvändning skulle deras möjligheter att utföra den egentliga arbetsuppgiften knappast kunna fullgöras.

Utredningen föreslår därför att polisobservatörer och polisrådgivare även fortsättningsvis huvudsakligen bör tilldelas uppgifter av det slag som hittills anförts trots dem, dvs. övervaka, utbilda och lämna råd åt den lokala polisen. Det är inte lämpligt att internationella polisstyrkor tilldelas exekutiva uppgifter av ett slag som äventyrar möjligheterna att lösa huvuduppgifterna.

En möjlighet för världssamfundet att hjälpa de nationella myndigheterna att under vissa förutsättningar skapa ordning och säkerhet skulle kunna vara att organisera *gendarmeriförband*. Med detta avses en kraftigt beväpnad polisstyrka, förlagd i kaserner, övad i att uppträda i förbandsform och utrustad med skydd i form av t.ex. bepansrade transportfordon. Detta skulle innebära att man skapar en ny struktur, hittills aldrig prövad i internationella sammanhang, som till stora delar är parallell till en fredsfrämjande militär styrka. En förutsättning för att detta skall lyckas är att det internationellt

sammansatta förbandet övas att uppträda i förbandsformer. Utredningen anser inte att det är lämpligt att upprätta internationella gendarmeriförband.

Då utredningen avvisar möjligheten att ge internationella polis- eller gendarmeristyrkor i uppgift att bistå de nationella myndigheterna med att upprätthålla lag och ordning, återstår att pröva möjligheten att *militära förband* ges denna uppgift.

I Sverige, liksom i andra demokratier, är den nationella ansvarsfördelningen mellan polis- och militärväsendet klart definierad i landets lagar. I den gråzon som här beskrivits befinner man sig dock i en situation där den västerländska rättsstatens ansvarsfördelning mellan militär och polis inte alltid är tillämplig. En internationell militär styrka uppträder i förbandsform, förlagd i kasern och utrustad för att kunna verka i områden som är utsatta för våld. Utredningen anser det därför lämpligt att militära förband som ingår i en fredsfrämjande insats i större utsträckning förbereds och tränas för att, när så efterfrågas, kunna medverka till att lösa uppgiften att upprätthålla ordning och säkerhet för befolkningen i missionsområdet. För att göra detta möjligt bör förbanden under sin förberedelsetid före avresan tränas för denna uppgift av instruktörer som är poliser. Inom polisväsendet finns en dokumenterad kunskap om hur man handskas med särskilda händelser som våldsamma demonstrationer, upplopp, idrottsvåld m.m. Genom att tillföra sådan kunskap i utbildningen av ett militärt fredsfrämjande förband ökar möjligheten att i fredsfrämjande missioner kunna använda militära förband för att upprätthålla ordning och säkerhet, om mandatet så medger. Ett militärt förband med sådana uppgifter bör innehålla befattningar som bemannas av poliser. Förutsättningarna för att under vissa noga reglerade, i förväg uppställda förhållanden, ställa ett sådant förband under tillfälligt polisiärt befäl bör utredas närmare av Försvarsmakten och Rikspolisstyrelsen.

Internationella polisstyrkors ansvar för ordning och säkerhet

Poliser i fredsfrämjande insatser kan, trots att huvuduppgiften är att övervaka, utbilda och vägleda den lokala polisen, spela en större roll än hittills för att skapa och sedan upprätthålla ordning och säkerhet för befolkningen. De kan genom blotta sin närvaro bidra till att det skapas ordning på en plats. Detta kan ske genom att i större omfattning tillämpa ett *proaktivt uppträdande*. Det innebär att poliserna visar stor rörlighet inom sitt område och tillämpar ett flexibelt val av metoder. Genom goda relationer med lokalbefolkningen och lokala makthavare

samt genom en nära samverkan med övriga komponenter i en mission ökar förutsättningarna för att tidigt identifiera lokala problem och dess orsaker. En lämplig åtgärd kan då vara att snabbt sätta in polisobservatörer för att medla mellan parterna och därmed dämpa en orolig situation.

För att förstärka effekten av ett proaktivt uppträdande från polisen kan militära förband ges i uppdrag att stödja polisinsatsen, t.ex. genom att vid vissa tillfällen visa närvaro på utsatta platser. En polisstyrkas betydelse för befolkningens säkerhet kan således ytterligare förstärkas om samarbetet med de militära förbanden ökas. Det kan ske genom gemensam planläggning samt genom hög flexibilitet och rörlighet hos såväl den militära som polisiära delen av missionen. Det yttersta ansvaret för att detta sker i missionsområdet finns hos dess högste chef och dennes stab.

Utredningen föreslår att nya metoder bör utvecklas som gör det möjligt för polisen att ta ett större ansvar för ordning och säkerhet hos befolkningen i ett insatsområde.

Polisen och de militära förbanden bör utveckla nya och flexibla samarbetsformer för fredsfrämjande insatser där deras respektive specialkunskaper ges möjlighet att komplettera varandra.

Ökad internationell efterfrågan på poliser

Utredningen bedömer att efterfrågan på poliser i fredsfrämjande insatser kommer att öka de närmaste åren. De traditionella uppgifterna övervakning och rådgivning kommer fortfarande att vara en huvuduppgift. Behovet kommer också att öka till följd av att insatser med poliser i ökad utsträckning kommer att ingå som en del i humanitärt stöd och utvecklingsbistånd i samband återskapande eller uppbyggnad av rättsväsendet i ett konfliktområde. Det bör uppmärksammas att kvinnliga poliser har särskilda förutsättningar att vinna förtroende hos dem som under en konflikt utsatts för traumatiska upplevelser.

Sverige bör vara berett att under längre perioder ställa omkring 125 poliser till förfogande för internationell fredsfrämjande tjänstgöring samtidigt. Sverige bör vidare vara berett att under högst tolv månader ställa omkring 150 poliser till förfogande.

Effektivare organisation för polisverksamheten

FN:s organisation har inte utvecklats i takt med att polisinsatserna ökat i omfattning. Erfarenheten från de fjorton FN-missioner med polisinslag som Sverige har deltagit i visar att FN ofta har haft svårt att formulera tydliga arbetsuppgifter i mandat och andra dokument. Inom FN-sekretariatet i New York är antalet poliser litet. En annan svårighet utgörs av att vissa poliser inte är kvalificerade för uppgiften.

Utredningen föreslår följande

- Mandatet för en polisstyrka bör anges separat i förhållande till en eventuell militär styrkas mandat
- Personer med internationell polisiär erfarenhet bör medverka när mandat och arbetsuppgifter formuleras
- Den polisiära kompetensen bör finnas vid fler enheter inom sekretariatet vid FN i New York
- Sverige bör verka för en ökad kompetens i de internationella polisstyrkorna. Sverige bör, liksom andra länder som har möjlighet därtill, ställa resurser till förfogande för utbildning av blivande polisobservatörer och polisrådgivare
- FN bör ges ökade möjligheter att lämna information om sitt uppdrag till befolkningen i ett insatsområde

System för snabbare insatser med poliser

När FN eller någon annan organisation fattat beslut om en fredsfrämjande insats är det viktigt att denna snabbt kommer på plats och kan verka i avsedd omfattning. Det har visat sig vara svårt för såväl FN som för många polisbidragande länder, däribland Sverige, att tillräckligt snabbt kunna verka i insatsområdet.

Utredningen föreslår följande

- FN bör skapa ett system för tidig uttagning av nyckelpersonal till eventuellt kommande polisstyrkor samt utarbeta en standardiserad, med ett motsvarande militärt högkvarter jämförbar, organisationsplan för dessa styrkor
- Sverige bör verka för att FN:s rutiner ändras så att besluten om insats respektive finansiering av denna sammanfaller i tiden
- FN bör utarbeta planer för anskaffning av standardiserad materiel och för initialt underhåll av polisstyrkor
- Regeringen bör ge Rikspolisstyrelsen i uppdrag att utarbeta ett system som gör det möjligt att med kort varsel sända svenska poliser utomlands i fredsfrämjande tjänst

Rikspolisstyrelsen övertar huvudmannaskapet

I Sverige saknas ett samlat ansvar för den internationella polisiära verksamheten, eftersom vare sig Rikspolisstyrelsen eller Försvarmakten uttryckligen har tilldelats en sådan uppgift. Rikspolisstyrelsen utför rekryteringen utan formellt uppdrag och Försvarmakten ansvarar genom SWEDINT för utbildning, utrustning och administration av poliserna under den tid de ingår i utlandsstyrkan inom Försvarmakten.

Även om det dagliga samarbetet mellan de båda myndigheterna är bra, innebär ett splittrat ansvar vissa uppenbara nackdelar. Ingen myndighet har i dag ett ansvar för långsiktig planering och metodutveckling av konceptet med poliser i fredsfrämjande tjänst. Dessa brister bedöms bli mer markanta när poliser blir vanligare som en del av det humanitära biståndet eller utvecklingsbiståndet.

I syfte att åstadkomma en effektivare organisation utan att reducera de fördelar som det nuvarande systemet har, föreslår utredningen följande.

- Rikspolisstyrelsen bör ges ett samlat nationellt ansvar för all internationell polisiär verksamhet som utbildning, arbetsgivaransvar under utlandstjänstgöring, metod- och doktrinutveckling samt personalvård efter hemkomsten. Detta bör ske genom att det skapas en Polisväsendets utlandsstyrka som så långt det är möjligt och lämpligt

2 skall verka under samma villkor som utlandsstyrkan inom Försvarsmakten. I denna organisationsförändring bör Rikspolisstyrelsen och Försvarsmakten samarbeta.

2 Förslag till författningsändringar

Utredningen föreslår att Förordningen (1989:773; omtryck 1996:55) med instruktion för Rikspolisstyrelsen ändras enligt följande.

Nuvarande lydelse

2 § Utöver vad som följer av polislagen (1984:387), polisförordningen (1984:730), förordningen (1985:751) om utbildning och forskning inom polisväsendet eller av andra föreskrifter skall Rikspolisstyrelsen särskilt

1. verka för ett förtroendefullt förhållande mellan polisen och allmänheten,
2. svara för att de prioriteringar och riktlinjer som riksdagen och regeringen lägger fast för polisverksamheten förmedlas till polisorganisationen
3. utarbeta planer för polisväsendets beredskapsplanläggning
4. föra centralt polisregister
5. vara nationell byrå för internationella kriminalpolisorganisationen (Interpol) och upprätthålla de förbindelser som behövs med utländska polismyndigheter

Föreslagen lydelse

2 § Utöver vad som följer av polislagen (1984:387), polisförordningen (1984:730), förordningen (1985:751) om utbildning och forskning inom polisväsendet eller av andra föreskrifter skall Rikspolisstyrelsen särskilt

1. verka för ett förtroendefullt förhållande mellan polisen och allmänheten,
2. svara för att de prioriteringar och riktlinjer som riksdagen och regeringen lägger fast för polisverksamheten förmedlas till polisorganisationen,
3. utarbeta planer för polisväsendets beredskapsplanläggning,
4. föra centralt polisregister,
5. vara nationell byrå för internationella kriminalpolisorganisationen (Interpol) och upprätthålla de förbindelser som behövs med utländska polismyndigheter,
6. *organisera och vara huvudman för Polisväsendets utlandsstyrka samt därvid samarbeta med Försvarmakten och andra myndigheter.*

Utredningen föreslår att Förordningen (1984:309) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten ändras enligt följande:

Nuvarande lydelse

3 § Denna förordning tillämpas även på en civil polisavdelning för tjänstgöring i utlandsstyrkan *Förordning (1992:1160)*

Föreslagen lydelse

Paragrafen upphävs

3 Inledning

3.1 Civilpolisverksamhet

Denna utredning behandlar enligt direktiven "Civilpoliser i internationell verksamhet" samt insatser som kan rymmas inom det vidare begreppet polisiär verksamhet. Den internationella efterfrågan på poliser för dessa typer av insatser har ökat, vilket tillsammans med ett ökat svenskt deltagande motiverar att civilpolisverksamheten studeras närmare.

Polisens uppgifter

Termen "civilpolis" har använts för att avskilja en kategori poliser från militärpoliser. Med civilpoliser avses inom FN, i andra internationella organisationer som Västeuropeiska unionen (VEU) samt i biståndsverksamhet i regel poliser från olika länder som medverkar i en fredsfrämjande insats i ett konfliktdrabbat land för att *övervaka, utbilda* och *assistera* den lokala polisen. I några fall där rättssystemet inte fungerat i ett område har civilpoliser även haft *vissa exekutiva* polisiära uppgifter i avsaknad av en lokal poliskår. Civilpoliser i dessa insatser har i en varierande grad verkat samtidigt med militär personal - trupp eller obeväpnade observatörer. Civilpolisinsatser har huvudsakligen genomförts utan beväpning. I de få fall civilpoliser varit beväpnade, har detta skett genom lätta eldhandvapen avsedda för självskydd. För svensk del kan begreppet "civilpolis" härledas ur förordningen (1984: 309) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten, där det anges i 3 §: att "Denna förordning tillämpas även på en civil polisavdelning för tjänstgöring i utlandsstyrkan".

De senaste årens utveckling har medfört att FN och andra organisationer agerat i andra typer av konflikter än tidigare och med andra medel. Engagemanget har också skett i fler faser av ett konfliktförlopp än tidigare. Poliser har varit ett av de medel som använts och flera slag av arbetsuppgifter har kommit att utföras av

poliser. Några av dessa uppgifter är att karaktärisera som rättsbistånd, vilket kan vara en del av en fredsfrämjande insats. En mer utförlig beskrivning av den allmänna utvecklingen återfinns i kapitel 6 Konflikter och konfliktlösning. Där beskrivs även ett antal faser i ett konfliktförlopp. En närmare presentation av de uppgifter som anförtratts poliser i internationell tjänst ges i kapitel 9 Svenska erfarenheter av genomförda och pågående polisinsatser.

Efterhand som alltfler uppgifter i fredsfrämjande insatser kommit att utföras av poliser har det uppstått ett behov av en precisering av begreppet civilpolis. I kapitel 12 Överväganden, bedömningar och förslag lämnas förslag till nya begrepp. Med en *civilpolis* avses i denna utredning en polis som är tjänstledig från sin ordinarie nationella befattning för att tjänstgöra som polis utomlands i en fredsfrämjande insats som arrangeras av FN, en annan internationell organisation eller efter en direkt överenskommelse mellan Sverige och ett annat land. Civilpoliser leds under sin tjänstgöring i operativt hänseende inte från hemlandet, utan av en internationellt rekryterad polischef, *Police Commissioner*, vanligtvis underställd en särskild representant för FN:s generalsekreterare eller annan för uppdraget ansvarig och bemyndigad FN-företrädare.

Internationellt polissamarbete inom Europol eller Interpol behandlas inte i denna utredning.

Militärpolisens uppgift är att ansvara för allmän ordning och säkerhet inom militära förband samt att förebygga brott inom dessa. I svenska FN-kontingenter har regelmässigt ingått en militärpolisavdelning för tjänst inom t.ex. ett militärpoliskompani. Dessa svenska militärpoliser har i några fall varit poliser även i Sverige, men detta har inte varit ett krav för uttagning. Militärpoliserna rekryteras bland dem som utbildats för sådan tjänstgöring under sin militära grundutbildning. Denna utredning behandlar inte militärpolisens roll.

Gendarmer är en militärt organiserad polisstyrka som finns i flera länder för ordningens upprätthållande i landet. I de länder gendarmer förekommer är dessa tränade för att nyttja tyngre beväpning samt att uppträda i förbandsformer. Gendarmeristyrkor har aldrig funnits i Sverige. De har inte heller utnyttjats av FN eller andra internationella organisationer i fredsfrämjande verksamhet. Enskilda gendarmer har dock ingått i såväl militära förband som i polisstyrkor.

En internationell fredsfrämjande insats benämns i regel som en "mission", t.ex. United Nations Angola Verification Mission, *eller* "styrka" (force) t.ex. United Nations Protection Force. Insatserna är i regel mest kända under sina respektive förkortningar, till exempel UNAVEM och UNPF. I civilpolisutredningen används ordet "insats" synonymt med "mission" och "styrka". Även "operation" används ibland som synonym till orden mission, styrka respektive insats.

Civilpoliskomponenten i ett större sammanhang

Civilpoliser utgör i regel en av flera komponenter i en fredsfrämjande insats. En sådan mission kan förutom poliser innehålla ett betydande inslag av beväpnad trupp samt andra civila komponenter än poliser. Det förekommer också missioner där civilpoliser arbetar tillsammans med obehäpnade militära observatörer utan närvaro av beväpnad trupp. På senare tid har det även förekommit rent polisiära missioner utan militär närvaro. Civilpoliser som ingår i en fredsfrämjande mission bildar tillsammans en Civilian Police Unit, vanligen förkortad CIVPOL. Förkortningen förekommer i utredningen främst i kapitel 9 Svenska erfarenheter av genomförda och pågående polisinsatser.

Kort tillbakablick

Den första FN-insatsen med civilpolis-inslag var FN-operationen i Kongo åren 1960-1964, där det ingick en mindre polisstyrka från Nigeria. Denna civilpolisiära insats var av blygsam omfattning och dessutom så nära knuten till militärpolisavdelningen att dess självständighet var starkt beskuren. Den verkliga startpunkten för polisiär verksamhet i fredsfrämjande syfte brukar anges till United Nations Peacekeeping Force in Cyprus (UNFICYP) år 1964. Denna insats pågår fortfarande. Sverige deltog under de 29 första åren med en kontingent om ca 15 poliser. Nästföljande FN-insats med civilpoliser skedde inom United Nations Transition Assistance Group (UNTAG) vid avkoloniseringen av Namibia åren 1989-90. Sverige deltog även där med som mest 75 civilpoliser. Därefter har civilpolisiära insatser organiserats i ett dussintal olika konfliktområden, t.ex. Kambodja och Bosnien-Hercegovina. Sverige har som mest haft ca 150 poliser i samtidig utlandstjänst.

Sammanlagt har ca 1 600 svenska poliser till och med juni 1997 tjänstgjort som civilpoliser i fjorton FN-styrkor samt i två styrkor som organiserats av Västeuropeiska unionen (VEU). Sedan år 1989 har även kvinnliga poliser haft möjlighet att delta, vilket medfört att ca 40

svenska kvinnliga poliser tjänstgjort som poliser i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten. Sedan några år förekommer, men i en mer begränsad omfattning, även svenska poliser utomlands i andra multilaterala och bilaterala sammanhang än de traditionella fredsbevarande insatserna. Det svenska engagemanget skildras mer utförligt i kapitel 9 Svenska erfarenheter av genomförda och pågående polisinsatser.

Deltagandet i internationellt freds- och säkerhetsfrämjande arbete, främst i FN:s regi, har under lång tid varit en hörnsten i Sveriges utrikes- och säkerhetspolitik. De fredsbevarande operationerna har analyserats i flera sammanhang både inom och utom landet. FN publicerar exempelvis en komprimerad beskrivning över samtliga avslutade och pågående fredsbevarande operationer i boken *The Blue Helmet*, vars tredje upplaga utkom år 1996. I kapitel 6 Konflikter och konfliktlösning ges en närmare redogörelse för vad som avses med fredsfrämjande insatser och dessas förhållande till fredsbevarande operationer.

Tidigare genomförda utredningar och studier har fokuserats på de militära komponenterna i de fredsfrämjande operationerna. Civilpolisverksamheten har från svensk sida huvudsakligen dokumenterats i form av minnesböcker och skrifter som utarbetats av dem som deltagit i missionerna. Från statsmakternas sida har civilpolisverksamheten tidigare belysts endast i översiktlig form.

3.2 Utgångspunkter för arbetet på fältet

United Nations Criminal Justice Standards for Peacekeeping Police

För poliserna på fältet är det väsentligt att känna till efter vilka kriterier de skall bedöma den lokala polisens arbete. Härvid är det nödvändigt att ha kännedom om dels de mänskliga rättigheterna, dels de nationella lagarna i värdlandet. För att underlätta bedömningen av huruvida de mänskliga rättigheterna respekteras av värdlandets polisväsende, finns sedan februari 1994 en för detta ändamål upprättad sammanställning av regler betitlad "*United Nations Criminal Justice Standards for Peacekeeping Police*". Sammanställningen är utarbetad vid FN:s kontor i Wien och utgör *de regler vilka tillsammans bildar det rättesnöre som civilpoliserna utgår ifrån när de bedömer sina övervakade kollegors arbete.*

Sammantaget bygger *United Nations Criminal Justice Standards for Peacekeeping Police* på regler hämtade ur 20 olika källor. Till följd av sammanställningens betydelse i sammanhanget återges den i sin helhet i bilaga 6 i utredningen.

United Nations Civilian Police Handbook

Polisverksamheten i en mission utövas under inflytande av flera dokument. Ett av de viktigaste är de *United Nations Criminal Justice Standards* som nämnts i föregående avsnitt. Andra dokument presenteras närmare i kapitel 8 Den legala grunden för internationella insatser. Flera av dessa dokument är relativt omfattande till sitt sidantal. De är i väsentliga delar likalydande i flera FN-insatser. I syfte att påskynda starten av missionerna har därför utarbetats en *United Nations Civilian Police Handbook*, utgiven i oktober 1995, där *Standards* och utdrag ur andra generella dokument samlats. Handboken är utgiven i ett format som underlättar att den medförs vid tjänst på fältet.

4 Uppdraget och dess avgränsningar

Regeringen beslutade om utredningens direktiv den 19 december 1996 (Dir. 1996:122). Utredningen, som arbetat under namnet *Civilpolisutredningen*, skall enligt dessa direktiv:

1. göra en bedömning av den framtida internationella efterfrågan av svenskt deltagande i insatser med civila poliser, särskilt vad avser olika typer av insatser som kan komma i fråga och vilka organisationer som kan tänkas efterfråga svenskt deltagande. Härvid bör såväl bilaterala insatser som insatser inom ramen för internationella organisationer (FN, EU, VEU m.fl.) beaktas.

2. lämna förslag på svenska riktlinjer avseende insatser med civila poliser. Detta skall inkludera konkreta rekommendationer som kan ligga till grund för ställningstagande beträffande svensk medverkan i enskilda insatser. Rekommendationerna skall även avse svenskt agerande gentemot FN för att stärka organisationens förmåga att genomföra civila polisinsatser.

3. även lämna förslag på hur verksamheten med svenska civilpolisinsatser kan organiseras och administreras samt hur utbildning kan bedrivas. Slutsatserna av den interna utredning om dessa frågor som RPS avslutat i september 1996 skall beaktas. Försvarspropositionens förslag om en särskild koordinator för gemensam utbildning för civil och militär personal som skall tjänstgöra i internationell verksamhet skall utgöra utgångspunkten för den del som gäller utbildningsfrågan. Om förslaget innebär att fler eller större civilpolisinsatser kan förväntas skall finansierings- och personalförsörjningsfrågorna också behandlas.

4. som utgångspunkt för utredningen redovisa och analysera svenska erfarenheter från deltagande i internationella civilpolisinsatser. Tyngdpunkten skall ligga på de uppdrag där civilpoliser ingått som en komponent i en operation som också bestått av militära, diplomatiska och humanitära insatser, inom ramen för FN, VEU etc. Denna del bör innehålla en beskrivning av hur mandaten för de olika

civilpolisinsatserna har utformats och särskilt i vad mån uppgifterna för dessa efterhand har förändrats. Civilpolisinsatsernas betydelse som konfliktlösningsinstrument i dagens konflikter bör ägnas särskild uppmärksamhet. Eventuella begränsningar och problem i anledning av att uppdragen skett inom ramen för internationellt samordnade insatser bör belysas. Vidare bör förhållandet till övriga civila och till de militära komponenterna beskrivas och analyseras. Frågor om arbetsmetoder, t.ex. beväpning, och andra frågor av relevans bör behandlas. Särskilt bör de svenska erfarenheterna avseende uppdragens organisation, administration och resursfördelning redovisas".

En av Civilpolisutredningens viktigaste uppgifter har bedömts vara att utarbeta förslag till riktlinjer för det svenska deltagandet. Utredningen har därvid även uppmärksammat frågor som rör internationell polisverksamhet även utanför det som traditionellt betraktats som civilpolisverksamhet.

Civilpolisutredningen har arbetat under tiden den 17 januari till och med den 1 juli 1997. Under denna tid har åtta sammanträden, varav ett heldagsseminarium, genomförts. Sekretariatet har genomfört tjänsteresor till Bosnien-Hercegovina, Kroatien, FN-högkvarteret i New York, NATO-högkvarteret i Bryssel, VEU-högkvarteret i Bryssel, EU-kommissionen (DG 1A), utrikesministerierna i Washington och Ottawa samt mottagit besök från den svenska representationen vid OSSE i Wien. Vid dessa tillfällen har minnesanteckningar förts vid sammanlagt ett trettiofem olika samtal.

Den ökade internationaliseringen av den offentliga verksamheten har lett till att flera andra utredningar tillsatts och studier företagits i syfte att belysa områden som har beröring med civilpolisutredningens uppdrag. Utredningen har haft kontakter med sekretariaten vid följande pågående eller nyligen avslutade utredningar:

- Bistånd inom rättsväsendet Ds Ju 1996: 45,
- Konfliktförebyggande verksamhet - en studie Ds UD 1997:18
- Polisens och andra gruppers uppgifter och folkrättsliga ställning vid väpnad konflikt (dir. Fö 1996: 04)
- Samordning av civil och militär utbildning inför internationella fredsfrämjande och humanitära insatser (dir. Fö 1996: 111)
- Översyn av reglerna för Försvarsmaktens fredsfrämjande verksamhet utomlands (dir. Fö 1997: 21)

Utredningen har även haft kontakt med projektledningen för Försvarshögskolans forskningsprojekt Cooperation, Command and Control in UN Peace-keeping Operations. Utredningen har slutligen tagit del av den på uppdrag av Polishögskolan utarbetade utredningen om huvudmannaskapet för poliser i utlandstjänst.

5 Det svenska engagemanget år 1997

Under juni månad 1997 bidrar Sverige med ca 100 poliser i internationell tjänst, fördelade enligt nedan.

5.1 Poliser som är anställda i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten

- 16 poliser i United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia (UNTAES) i Kroatien
- 50 poliser (varav 5 kvinnliga) i International Police Task Force (IPTF) som en del av United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina (UNMIBH)
- 2 poliser i United Nations Human Rights Verification Mission in Guatemala (MINUGUA)
- 20 poliser i United Nations Angolan Verification Mission III (UNAVEM III)
- 2 poliser i Multinational Advisory Police Element (MAPE) i Albanien. MAPE organiseras av VEU.

Sammanlagt har alltså 90 poliser kontrakt med Försvarsmakten för tjänstgöring utomlands som poliser, varav 85 män och fem kvinnor.

Förmånerna för de poliser som ingår i en FN-mission utgörs av en nationell del som utbetalas direkt av svenska staten och en del som utbetalas av FN. De nationella förmånerna regleras i förordningen (1984:31) till anställda i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten och utgörs bland annat av

- befattningsarvode,
- ett särskilt tillägg samt
- ett dagtraktamente som utgör 15 % av dagtraktamentet för förrättningsplatsen enligt utlandsreseförordningen.

Befattningsarvodet är lika för alla missioner och beroende av den grad som polisen har i Sverige. Nivån fastställs av Försvarsmakten efter hörande av Arbetsgivarverket och Rikspolisstyrelsen. Månadsarvodet anges nedan i svenska kronor.

• polisintendent	30 500
• kommissarie	28 500
• inspektör	25 100
• polisassistent	24 700

Det särskilda tillägget är en förmån som regeringen beslutade den 29 maj 1997. Tillägget varierar mellan de olika missionerna enligt en bedömning som görs av regeringen och anges i förordning. Bedömningen utgår från svårigheten i tjänstgöringsförhållandena för respektive område. Tillägget är skattepliktigt och omfattar följande månatliga belopp i svenska kronor.

• IPTF i Bosnien-Hercegovina	4 000
• UNTAES i Kroatien	2 000
• UNAVEM III i Angola	5 000
• MINUGUA i Guatemala	2 000
• MAPE i Albanien	3 000

Dagtraktamentet uppgår till följande belopp angivet i svenska kronor.

• IPTF i Bosnien-Hercegovina	56
• UNTAES i Kroatien	83
• UNAVEM III i Angola	71
• MINUGUA i Guatemala	35

Civilpoliserna i FN-tjänst förväntas, i likhet med militära observatörer, att anskaffa bostad, mat och andra förnödenheter på egen hand. För att göra detta möjligt betalar FN ett Mission Subsistence Allowance (MSA) till civilpoliserna. MSA utbetalas i amerikanska dollar per tjänstgöringsdag och varierar mellan de aktuella missionerna enligt följande:

- IPTF i Bosnien 120 de 30 första dagarna, därefter 90
- UNTAES i Kroatien 120 de 30 första dagarna, därefter 90
- UNAVEM III i Angola 60 inklusive förläggning
- MINUGUA i Guatemala 104 de första 30 dagarna, därefter 82

För insatsen i Albanien utbetalas traktamente enligt utlandsreseförordningen (166 kronor per dag) samt fri bostad på svensk bekostnad. Detta beror på att ingen internationell organisation betalar MSA-traktamente eller liknande.

Den genomsnittliga nationella årskostnaden för en polis i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten är ca 600 000 kronor.

Av de civilpoliserna som i juni 1997 ingår i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten kommer nästan hälften från Stockholms län och en femtedel från Skåne län. Ytterligare tre län är företrädade med mer än en polis medan nio län är företrädade med endast en polis. Åtta av landets 23 län har ingen civilpolis i tjänst i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten.

5.2 Poliser i utlandstjänst som är anställda av andra än Försvarsmakten

De poliser som tjänstgör utomlands som poliser utan att vara anställda i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten, är vanligtvis anställda av Rikspolisstyrelsen via Polishögskolan. I dessa fall finns ett avtal mellan Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) och Rikspolisstyrelsen. Rikspolisstyrelsen fakturerar löpande till Sida för uppkomna kostnader. Arbetsuppgifterna för dessa poliser har i regel bestått i att verka som lärare eller polisrådgivare i ett land där internationell hjälp efterfrågas för att bygga upp en poliskår.

- För dem som skall tjänstgöra utomlands längre än tre månader sker s.k. inkommendering till Polishögskolan. Anställningsvillkoren anges i beslutet om inkommendering och består av:

- ordinarie grundlön
- funktionstillägg (lärararvode) på 2 000 kr i månaden
- utlandstraktamente enligt Utlandsreseförordningen

Om tjänstgöringstiden understiger tre månader behåller poliserna sin anställning vid ordinarie myndighet.

Om anställningen överstiger sex månader ersätts utlandstraktamentet av ett utlandstillägg som fastställs av Statens utlandslönenämnd. Till detta kan komma ett s.k. hard-shipstillägg som även det fastställs av nämnden. Bostadskostnaden betalas av Rikspolisstyrelsen. Anställning för utlandstjänstgöring i form av inkommandering sker utan förhandling mellan arbetsmarknadens parter.

Omfattningen av det svenska engagemanget utanför utlandsstyrkan inom Försvarsmakten uppgår i juni 1997 till elva personer fördelade enligt följande.

- Tre poliser i El Salvador
- Två poliser, varav en kvinna, i två insatser i de palestinska självstyrande områdena
- Tre poliser i Hebron för fredsövervakning
- En polis i Rwandatribunalen i Arusha
- Två poliser i Jugoslaviatribunalen i Haag

Under tiden som utredningen pågått avslutades två olika insatser i Sydafrika med fyra poliser varav en kvinna. En uppföljning av dessa insatser planeras till oktober och november 1997.

6 Konflikter och konfliktlösning

6.1 Det globala perspektivet: Nyare typer av konflikter

6.1.1 Nya utgångspunkter för internationell politik

Det internationella systemet har under 1990-talet förändrats på ett genomgripande sätt. Det kalla krigets kombination av politisk spänning och förutsägbarhet har nu ersatts av ett förhållandevis rörligt och svårförutsägbart läge. Riskerna för såväl interna som regionala konflikter har ökat. De nya internationella politiska förhållandena har hittills medfört att lokala och regionala konflikter, till skillnad från vad som var vanligt under det bipolära supermaktssystemets tid, förblivit just lokala och regionala utan omedelbara globala återverkningar. Detta förhållande riskerar emellertid att samtidigt sänka tröskeln för att sådana konflikter trappas upp till väpnad nivå.

Utvecklingen av samarbetet för att förebygga och lösa konflikter i Europa går allmänt sett i positiv riktning. Konflikterna i det tidigare Jugoslavien och krisen i Albanien visar samtidigt att våldet som politisk metod inte har försvunnit från Europa. Behovet är därför fortsatt stort av att ytterligare stärka det säkerhetspolitiska samarbetet och att vidareutveckla instrumenten för att förebygga och hantera konflikter. Insatser med poliser är ett viktigt instrument i det sammanhanget.

Europeiska unionen (EU) utgör navet i utvecklingen mot en ny och varaktig alleuropeisk säkerhetsordning. EU:s utvidgning utgör det viktigaste bidraget i skapandet av ett enat, fredligt och demokratiskt Europa. En rad andra organisationer ger också viktiga bidrag till arbetet för fred och säkerhet i Europa, inte minst Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE), North Atlantic Treaty Organisation

(Nato) och Västeuropeiska unionen (VEU). OSSE intar en särställning genom sin breda medlemskrets och sin mandatgivande funktion. Nato har genom insatserna i Bosnien-Hercegovina givit betydelsefulla bidrag till fredsarbetet. Nato:s utvidgning är också av stor betydelse. Det är viktigt att den kan ske på ett sätt som ökar säkerheten för hela Europa.

Också i andra delar av världen har de regionala organisationerna i växande omfattning börjat engagera sig i konflikthantering inom respektive region. För FN och andra internationella organ med fred och säkerhet som uppgift har förutsättningarna att verka radikalt förbättrats. Säkerhetsrådet som tidigare ofta var handlingsförlamat på grund av att de permanenta medlemmarna flitigt använde vetorätten agerar nu på ett helt annat sätt vid såväl interna som mellanstatliga konflikter.

6.1.2 Nya konflikter

Utmärkande för de s.k. *nyare konflikterna* är att de huvudsakligen är inomstatliga. En annan observation är att de återfinns i alla världsdelar. Inbördeskrig är förvisso ingen ny företeelse men omfattningen har ökat högst markant. Under perioden 1989-1994 var fyra av nittiofyra konflikter av traditionell mellanstatlig typ. Övriga var olika former av interna väpnade konflikter. Orsakerna till det stora antalet interna konflikter är flera och komplexa. Nationella, etniska och religiösa motsättningar, konkurrens om råvaror och territorier har varit och är alltjämt en källa till motsättningar och konflikter. Vissa konflikter har en lång historia och har varit latenta alltsedan andra världskriget och den period av avkolonisering som därefter följde. Andra konflikter har uppstått som en följd av den ordning som då rådde.

Avkolonialiseringen var i sig inte problemfri. Flera av de nyare staterna hamnade från början i betydande svårigheter och problem vars lösning ofta försvårats och fördröjts på grund av stormakternas konkurrens om ideologiskt inflytande och strategiska intressen. Vidare har upplösningen av den bipolära världsordningen medfört att supermakterna fått gradvis minskat intresse av sina forna "klientstater". En rad konflikter har därvid eskalerat till väpnad nivå samtidigt som svårigheterna för vissa länder, bland annat på grund av uteblivet ekonomiskt och politiskt stöd, ökat till den grad att statsapparaten i det närmaste kollapsat.

Dessa "nya" konflikter är i betydande utsträckning *multidimensionella*. Med detta avses att de, förutom politiska och väpnade motsättningar mellan parterna, innehåller element av genomgripande samhälleliga och ibland också internationella ramifikationer, till exempel etnisk rensning, flyktingströmmar, samhällsorganens sönderfall och inslag av irreguljära militära förband. Eftersom flera av de sedan länge existerande gränskonflikterna består vid sidan av de nya konflikterna, är antalet krishärdar i världen stort. De allra flesta av dessa konflikter medför allvarliga konsekvenser för civilbefolkningen.

En viktig iakttagelse är också att varje konflikt har sin speciella prägel. Detta medför svårigheter att kategorisera konflikter i generella modeller liksom att besluta om vilken eller vilka fredsfrämjande åtgärder som är mest lämpade.

6.2 En ny generation insatser: möjligheter och svårigheter

6.2.1 Möjligheter

Nya förutsättningar för internationella interventioner och internationellt ingripande

Under det kalla kriget var förhandlingarna i FN:s säkerhetsråd starkt påverkade av ren maktpolitik och stormakternas tävlan att utvidga eller konsolidera vad de ansåg vara sina respektive intresseområden. FN-stadgans grundidé om kollektivt agerande för internationell fred och säkerhet var då mer eller mindre satt åt sidan. Med undantag av Kongooperationen förhindrades FN i de allra flesta fall att ingripa. Den utdragna och plågsamma konflikten i Vietnam blev heller aldrig föremål för FN-insatser. I mer än 270 fall stoppades förslag om FN-ingripande genom veto i säkerhetsrådet. Fredsbevarande operationer kunde bara äga rum i den omfattning och i de områden som stormakterna tillät. I de fall fredsbevarande operationer sattes upp kunde inte sedan det nödvändiga uppföljande fredsskapande arbetet åstadkommas. Det kalla krigets slut har lett till att förväntningar skapats om att FN och andra organisationer som OSSE, EU m.fl. skall kunna tillhandahålla effektiva mekanismer för att förebygga och lösa

konflikter. FN och andra organisationer kan nu också på ett helt nytt sätt ingripa i såväl konflikter mellan stater som konflikter inom stater. Konkret har detta tagit sig uttryck i ett stort antal beslut i säkerhetsrådet om fredsfrämjande insatser där också de permanenta medlemmarna av säkerhetsrådet bidrar med militära förband och poliser tillsammans med de erfarna truppbidragarländerna. Sedan år 1988 har FN beslutat om närmare 30 nya insatser. Motsvarande antal för perioden 1948-1987 var 13, varav sju i Mellersta Östern inklusive Cypern. Den snabba ökningen beror till stor del på att det blivit politiskt möjligt för FN att ingripa.

Ett viktigt trendbrott i utvecklingen ägde rum i april 1988 då en av FN organiserad observatörsmission i Afghanistan och Pakistan kunde upprättas trots att en av säkerhetsrådets ständiga medlemmar var part i konflikten. Denna mission var, ehuru liten till sin numerär, av stor politisk betydelse och kom att bli den första av den "nya generationens" FN-insatser.

I samband med Iraks invasion av Kuwait togs ytterligare ett steg mot ökat internationellt samarbete för fred och säkerhet. Efter krigsutbrottet år 1990 kunde säkerhetsrådets samtliga medlemmar stödja en resolution som gav en grupp av länder en legal grund för ett ingripande. Övriga medlemsstater uppmanades, efter ett beslut i säkerhetsrådet, att ge Kuwait och koalitionen "appropriate support".

Ytterligare ett steg i utvecklingen av fredsfrämjande insatser utgörs av IFOR/SFOR-insatserna i Bosnien. I detta fall har FN bemyndigat ("authorized") medlemsstater att genom eller i samarbete med en organisation, i detta fall NATO, tillskapa en multinationell styrka. Liknande arrangemang ("coalition of the willing") har skett även på Haiti och i Albanien. Andra organisationer eller "formationer", permanenta eller tillfälliga, har således fått en allt viktigare roll vid genomförandet av insatser som tidigare endast FN kunnat genomföra.

Nya förutsättningar för att lösa interna konflikter

En annan observation i sammanhanget är att respekten för nationell suveränitet inte längre utgör ett hinder mot ingripanden som hotar internationell fred och säkerhet. Såväl globaliseringen som universella normer har medverkat till att möjliggöra ingripande i det som tidigare enbart betraktades som staters inre angelägenheter. Allvarliga brott mot de mänskliga rättigheterna accepteras inte längre som enbart en intern nationell angelägenhet. Vidare kan en konflikt som ger upphov till en

stor mängd flyktingar för omgivande stater eller regioner bli ett så allvarligt problem att den inte kan anses vara en enskild stats inre angelägenhet.

De minskade läsningarna inom FN i kombination med insikten att även inomstatliga konflikter kan behöva bli föremål för internationella ingripanden, har gjort det lättare att få till stånd fredsfrämjande insatser.

6.2.2 Svårigheter

En ny generation insatser

FN hade inte resurser att möta de snabbt ökade kraven på insatser från år 1988. Utgifterna för fredsbevarande operationer steg explosionsartat. Antalet deltagare i sådana operationer åttadubblades på fem år, samtidigt som det var svårt att mobilisera nya resurser till FN-insatser. De förbättrade politiska möjligheterna att fatta beslut motsvarades alltså inte av en ekonomisk och administrativ beredskap. Även om påtagliga framgångar noterades i t.ex. Namibia, fick flera av de nya missionerna stora svårigheter att verka. Organisationens trovärdighet sattes därmed på svåra prov.

De multidimensionella konflikterna har krävt en annan och bredare sammansättning av de internationella insatser som gjorts för att hantera och lösa konflikten; insatserna har kommit att bli *multifunktionella*. Den militära komponenten samverkar idag på ett närmare sätt med humanitära och samhällsbyggande delar. Dessa erfordrar ofta ett starkt yttre skydd för att kunna verka. Den militära komponenten har också av detta skäl en betydelsefull roll i en fredsfrämjande insats. FN har i de nya konflikterna ofta kommit att verka trots att fientligheterna fortsätter i området.

På uppdrag av säkerhetsrådets stats- och regeringschefer utarbetade generalsekreteraren under år 1992 ett *Handlingsprogram för fred* (An agenda for peace) och tre år senare ett supplement till handlingsprogrammet. Därefter har ett omfattande doktrinarbete ägt rum. Området är emellertid komplext och det finns många försök till klassificeringar av såväl konflikter som av insatser mot dessa. För Civilpolisutredningen är begreppet *fredsfrämjande insatser* av stor betydelse och används som övergripande begrepp. Med *fredsfrämjande insatser* avser Civilpolisutredningen följande:

- förebyggande diplomati
- fredsbevarande insatser
- fredsbyggande efter en konflikt
- fredsframtvängande åtgärder

Kännetecknande för de tre första kategorierna är att de förutsätter parternas medgivande. Fredsframtvängande är tvångsåtgärder som definitionsmässigt inte förutsätter berörda parters medgivande. De äldre FN-operationerna (före år 1988) anges ofta som "traditionellt fredsbevarande" eller First-Generation Peacekeeping¹. Benämningen "peacekeeping" är fortfarande korrekt i flera fall, men den beskrivna utvecklingen av konfliktmönstren har gjort det nödvändigt att utveckla begreppsapparaten. Med termen "Second-Generation Peacekeeping" avses bredare sammansatta insatser som har till syfte att vara fredsbevarande. FN:s säkerhetsråd kan vidare besluta, under kapitel VII i FN-stadgan, att tvångsmedel får användas för specifika ändamål. Att sortera fredsfrämjande insatser efter ovannämnda kategorier har sin betydelse för beslut om vilka sorts insatser och styrkor som är nödvändiga.

Det är i praktiken svårt att dra gränsen för när en insats ändrar karaktär. En internationell polisstyrka kan finnas med i olika stadier av en konflikt. När en *fredsbevarande* insats övergår till *fredsbyggande efter en konflikt* kan utbildning och uppbyggande av ett lands poliskår vara en uppgift för en internationell polisstyrka. Fredsbyggande kan i sin tur ske inom ramen för en formellt sett fredsbevarande insats, men det kan även vara del av en biståndsinsats på såväl det humanitära som utvecklingsinriktade området.

6.3 Svensk politisk inriktning

Sverige har en lång tradition av att främja internationellt arbete för fred och säkerhet. I uttalanden som gjorts av statsmakterna framhålls att det svenska engagemanget - i den omvälvande period vi nu befinner oss i efter det kalla krigets slut och med de möjligheter som finns att bryta gamla mönster - aktivt bör vidareutvecklas. Riksdagen har uttalat att

¹ I kapitlet om den legala grunden för internationella insatser görs en närmare presentation av FN-stadgan och de möjligheter till internationella ingripanden som denna medger.

tyngdpunkten i det fredsfrämjande arbetet bör ligga på förebyggande och humanitära insatser. Samtidigt konstateras att en större del av de finansiella resurserna behöver tas i anspråk för insatser i konflikter som redan brutit ut. Vad gäller militära insatser framhåller statsmakterna i det senaste försvarsbeslutet att om sådana bedöms som nödvändiga, bör de sättas in så tidigt som möjligt och helst förebyggande.

Sverige har under lång tid ansett att ett väl fungerande multilateralt system är en viktig garant för att skapa internationell fred och säkerhet, i synnerhet för mindre och medelstora länder. Sveriges engagemang i fredsfrämjande arbete och aktiva stöd för FN och andra organisationers arbete med fred och säkerhet har därför varit en hörnsten i Sveriges säkerhetspolitik. Ett konkret uttryck för detta är att Sverige som nation aktivt bidragit i FN:s fredsbevarande insatser alltsedan sitt inträde år 1946. Sverige har sålunda bidragit med militära observatörer ända sedan de två äldsta observatörsinsatserna (UNTSO i Mellersta Östern och UNMOGIP i Kashmir) upprättades i slutet av 1940-talet. Sverige deltog med en bataljon i den första fredsbevarande styrkan med militär trupp som upprättades, nämligen i Gaza år 1956 (UNEF). Inte minst kom Dag Hammarskjölds tid som generalsekretarere att medföra ett långsiktigt engagemang. Detta har tagit sig uttryck i en betydande beredvillighet från svensk sida att delta i fredsfrämjande verksamhet. Av de 13 FN-operationer som startades före år 1988 deltog Sverige i nio. Efter år 1988 har Sverige deltagit i ytterligare ett tiotal insatser.

Sverige har vidare en nationell poliskår vars uppgifter och befogenheter vilar på vissa normer och värderingar som slagits fast i demokratiska former och under en betydande politisk enighet. Civilpoliserna har visat sig vara mycket användbara i situationer då militär trupp eller militära observatörer inte utgjort ett verksamt redskap. Genom att civilpoliserna ofta bor i hyresrum och inte i kaserner har de lätt att få kontakt med värdlandets befolkning. Avsaknaden av vapen hos poliserna bidrar till att de inte upplevs som ett hot, vilket skapar en god grund för att inge förtroende hos befolkningen. *Det finns följaktligen starka skäl att så långt det är möjligt utveckla, förstärka och förbättra möjligheterna att använda civilpoliserna i fredsfrämjande tjänst.*

Den nuvarande officiella svenska inställningen till internationellt fredsfrämjande engagemang framgår av flera dokument, bl.a. i regeringens skrivelse 1995/96:40 FN inför framtiden samt av 1996 års försvarsbeslut.

I regeringsskrivelsen anføres under rubriken Sveriges grundsyn bl.a. följande:

"Sveriges aktiva engagemang i Förenta Nationerna utgör en hörsten i svensk utrikespolitik. Sveriges bidrag genom åren till FN:s fredsbevarande operationer, till medlingsarbete och till världsorganisationens ekonomiska och sociala verksamhet har i förhållande till landets storlek få motstycken.

Detta starka engagemang har sin utgångspunkt i en bredare säkerhetspolitisk bedömning och i insikten om den praktiska betydelsen av internationell solidaritet.

FN skapar förutsättningar för en fungerande folkrätt, som gör det svårare för en stor stat att undertrycka en liten stats rättigheter. Regeringen vill verka för att det internationella rättssystemet och folkrätten ytterligare stärks. FN-stadgan är härvidlag ett centralt dokument.

Det behövs en världsomspännande organisation för att förebygga och lösa konflikter, ett forum för dialog, där små och stora stater kan föra sin talan."

Under rubriken *Sveriges regionala engagemang* anføres följande:

"Sverige deltar aktivt i att utveckla det europeiska samarbetet. Det nordiska samarbetet liksom Sveriges engagemang i EU, Europarådet och OSSE är av stor betydelse. Dagens och framtidens utmaningar kräver ett fördjupat samarbete på många olika nivåer.

EU-medlemskapet ger oss en viss säkerhetspolitisk återförsäkring och låter sig väl förenas med vårt globala engagemang. Som EU-medlem har Sverige ofta större genomslagskraft i det globala samarbetet än tidigare.

Regeringen anser det viktigt att den europeiska unionen tar ställning i utrikes- och säkerhetspolitiska frågor utifrån ett globalt perspektiv och i överensstämmelse med FN-stadgan. En utgångspunkt är Maastrichtfördragets föreskrift att 'bevara freden och stärka den internationella säkerheten i överensstämmelse med principerna i Förenta Nationernas stadga'...

Genom sina s.k. 'gemensamma aktioner' kan EU positivt bidra till olika FN-insatser. Regeringen vill på detta sätt också kunna stödja FN. Den västeuropeiska unionen VEU har goda förutsättningar att tillhandahålla personal och resurser för fredsbevarande operationer i FN:s regi. Regeringen önskar medverka till att så sker. På grundval av Sveriges observatörskap finns beredskap att i vissa fall även delta med personal."

*I försvarsbeslutspropositionen 1996/97:4 Totalförsvar i förnyelse
etapp 2 anføres följande:*

"Föreningarna är fortsatt den enda universella organisation som genom sina stadgar och sin sammansättning kan agera globalt och genom beslut av säkerhetsrådet ge mandat för alla slags fredsfrämjande insatser. Organisationen behåller sin övergripande betydelse och unika roll på detta område. Samtidigt står det klart att FN i olika hänseenden genomgår en allvarlig kris. FN:s kris är i huvudsak medlemsstaternas kris. Det finns en bristande politisk vilja att förse FN med tillräckliga befogenheter och resurser för att organisationen skall kunna agera kraftfullt. Detta beror främst på motsatta intressen hos medlemsstaterna och inte minst hos säkerhetsrådets medlemmar. Dessutom har det funnits en oförmåga hos medlemsstaterna att reformera och effektivisera organisationen."

...

"FN måste förbättra sin förmåga att leda den nya typen av sammansatta fredsfrämjande insatser. I dessa framstår en förbättrad koordinering mellan de militära och civila insatserna som allt mer betydelsefull. De länder som bidrar till FN:s fredsfrämjande insatser men inte har plats i säkerhetsrådet bör få ett ökat inflytande över genomförandet av dessa insatser. Större uppmärksamhet bör också ägnas konflikters grundorsaker. Detta skulle förbättra FN:s möjligheter att agera i konfliktförebyggande syfte."

"...Detta innebär bland annat en ökad förekomst av och starkare fokusering på inomstatliga konflikter med allvarliga konsekvenser för civilbefolkningen. En viktig faktor både för det internationella samfundets vilja att ingripa och för konflikt-hanteringens former blir den fortsatta utvecklingen i Bosnien och Hercegovina och IFOR-operationens liksom de civila insatsernas resultat."

Sverige anser det viktigt att EU:s förmåga att agera inom området konflikthantering kan ökas. Sverige och Finland lade därför fram ett gemensamt förslag under EU:s regeringskonferensen om att EU skall ges förbättrade möjligheter att förfoga över hela det spektrum av instrument som krävs för ett effektivt och trovärdigt agerande på detta område, inklusive militär krishantering. EU:s stats- och regeringschefer beslutade i Amsterdam i juni 1997 i enlighet med förslaget. Det innebär att humanitära insatser och militär krishantering (de s.k. Petersberg-uppgifterna) skrivs in i fördraget som medlemsskapsuppgifter. Därutöver skall en starkare länk skapas mellan EU och VEU vad gäller humanitära insatser och krishantering. Slutligen skall alla EU-länder som bidrar till en EU-initierad VEU-insats kunna delta på lika villkor. Det innebär att länder som Sverige och Finland, som inte är medlemmar i VEU, skall kunna delta i sådan planering och sådant beslutsfattande i VEU som rör EU-initierade insatser.

7 Internationell och nationell organisation för polisinsatser

7.1 Mandatgivande och utförande organisationer

7.1.1 Förenta Nationerna, FN

Allmänt

FN är den huvudsakliga mandatgivande och utförande organisationen vad avser internationella fredsfrämjande insatser. Organisationen har även en betydande roll vad avser humanitära insatser, resoekten för de mänskliga rättigheterna och utvecklingsbistånd. Praktiskt taget alla världens stater är medlemmar, vilket ger FN en speciell ställning och särskilda möjligheter.

FN:s verksamhet grundas på FN-stadgan. Denna innehåller bestämmelser om medlemskap, målsättning och principer för arbetet samt om FN:s huvudorgan och dessas struktur, funktioner och arbetssätt. Vidare ingår bestämmelser som rör medlemsstaternas förhållande till organisationen eller som avser ålägga medlemsstaterna ömsesidiga rättigheter och förpliktelser. Principen om samtliga medlemmars suveräna likställdhet och om icke inblandning i frågor som väsentligen faller inom vederbörande stats egen behörighet återfinns i stadgans kapitel I, artikel 2. Respekten för ett annat lands gränser och rätten för varje land att själv avgöra sina interna angelägenheter är fundamentala inslag i umgänget länder emellan. I samma kapitel av stadgan återfinns emellertid också staters skyldigheter att samverka för att lösa internationella problem och för att främja mänskliga rättigheter och grundläggande friheter.

För Civilpolisutredningen är kapitlen *VI Fredlig lösning av tvister*, *VII Inskridande i händelse av hot mot freden, fredsbrott och angreppshandlingar* samt *VIII Regionala avtal* i FN-stadgan av särskilt intresse.

Medlemsländerna har enligt FN-stadgans kapitel V artikel 24 överlåtit huvudansvaret åt säkerhetsrådet för "upprätthållande av internationell fred och säkerhet". Det innebär bl.a. att säkerhetsrådet har behörighet att fatta beslut om upprättande av fredsbevarande styrkor jämte mandat för dessa. Beslut om finansieringen fattas dock av generalförsamlingen. Generalsekreteraren är FN:s högste tjänsteman och tillsätts av generalförsamlingen efter rekommendation från säkerhetsrådet. Till sitt förfogande har generalsekreteraren dels ett kansli (Executive Office of the Secretary General) dels ett sekretariat vars uppgift är att förbereda förslag och att efter beslut i t.ex. säkerhetsrådet ansvara för att uppgifterna utförs. Inom sekretariatet finns nio underavdelningar, departments, med en Under-Secretary General (USG) eller Assistant Secretary General (ASG) som chef.

Stadgan ger en särställning till säkerhetsrådets fem ständiga medlemmar Frankrike, Kina, Ryssland, Storbritannien och USA. För beslut i rådet krävs nio röster (av 15) och att ingen av de nyss nämnda röstar emot ("veterätten"). I övrigt har medlemsländerna lika rättigheter. FN:s verksamhet finansieras via bidrag från medlemsländerna. Bidragen kan vara obligatoriska eller frivilliga på ett sätt som närmare beskrivs i kapitel 11 Finansiering. Ett land som inte betalar sina finansiella bidrag till organisationen kan förlora sin rösträtt i generalförsamlingen.

Ett medlemsland har möjlighet att förstärka FN utöver de obligatoriska avgifterna. Detta kan ske på flera sätt. Ett av dem är att ställa personal till förfogande för en avdelning och för en viss tid, s.k. "on-loan". Flera truppbidragande länder har valt att på detta sätt förstärka den i sammanhanget närmast berörda enheten, "Department of Peace-keeping Operations" (DPKO), för att höja kompetensen och kapaciteten inom ett för dem angeläget område. Detta bruk ifrågasätts emellertid av länder som inte har resurser att på detta sätt placera personal i FN, eftersom det rubbar den geografiska balansen bland sekretariatets personal, vilken ytterst syftar till att säkerställa FN:s neutralitet och opartiskhet. För att undvika detta inrättas ibland s.k. trust-funds vilket innebär att medel avsätts från ett eller flera medlemsländer för ett visst ändamål men utan möjlighet för givaren att påverka eventuella anställningar via fondens medel. Sverige har

utnyttjat möjligheten att förstärka FN-organisationen genom såväl on loan-personal som bidrag till dessa fonder.

Begränsningar och svårigheter

FN har under årens lopp brottats med stora finansiella svårigheter som i vissa situationer beskurit organisationens handlingsförmåga. Många medlemsländer har saknat politisk vilja och kanske också i några fall ekonomiska möjligheter att betala de medel som uttaxerats för världsorganisationen. Detta gäller såväl för den reguljära budgeten som för bidrag till de fredsbevarande operationerna vilka betalas enligt en särskild skala.

FN:s finansieringsmöjligheter är gränssättande för antalet operationer och dessas sammansättning. Insatser som till följd av resursbrist inte kan organiseras tillfredsställande skadar tilltron till organisationen. Det är också angeläget att FN före ett beslut om insats erhåller tillräckliga försäkringar om att medlemsländerna är villiga att bidra med personal till insatsen. I flera fall har FN inte i egen regi haft möjlighet att verka som den genomförande organisationen. Detta har emellertid inte i någon avgörande omfattning minskat betydelsen av FN som mandatgivande organisation. Särskilt fredsframtvingande insatser har skett genom att en grupp av medlemsstater ("coalition of the willing"), efter ett mandat från FN:s säkerhetsråd, ingripit. I några fall har säkerhetsrådet bemyndigat medlemsstaterna att agera genom eller i samarbete med en regional organisation. Exempel på insatser som genomförts av andra aktörer, men efter ett beslut av FN, finns i Korea, Kuwait, Rwanda, Haiti samt Bosnien-Hercegovina.

Ytterligare en svårighet för FN har varit den långa igångsättningstiden för en insats. När en diplomatisk och politisk förhandlingslösning resulterat i att en FN-styrka skall etableras är det angeläget att denna kommer på plats snarast. Det finns dock en inbyggd motsättning mellan att vara tidigt på plats och att ha en fullt fungerande organisation. FN har inte haft en stående styrka till förfogande och inom medlemsländerna finns en varierande beredskap att ställa personal och materiel till förfogande. Förväntningarna på FN i insatsområdet kan vara stora och det är därför av avgörande betydelse för organisationens trovärdighet att den kan agera tidigt.

Många aktiviteter har påbörjats inom FN för att utveckla verksamheten med fredsfrämjande insatser (beredskapsstyrkor, snabbinsatskapacitet, mobilt högkvarter, "situation centre", "lessons

learned", utbildningsteam m.m.). Bl.a. har den av Canada och Nederländerna ledda New York-gruppen "Friends of Rapid Deployment" (tidigare Rapid Reaction), där även Sverige ingår, föresatt sig att försöka utveckla och konkretisera några av de tankar om snabba insatser som lanserades av den förre generalsekreteraren i "En dagordning för fred".

Ett beredskapsregister ("UN Stand-by Arrangement System") har utvecklats under ett antal år. Syftet är att skapa en överblick över vilken omfattning och typ av styrkor medlemsstaterna är beredda att ställa till FN:s förfogande. Av registret skall också framgå inom vilken tid FN kan räkna med att styrkorna görs tillgängliga och vilken typ av utrustning de medför, allt för att underlätta och påskynda den planering som föregår en mission. Vid utgången av år 1996 hade 62 länder anmält ca 80 000 man till detta arrangemang. Det bör dock noteras att medan behovet av infanteri-/skytteförband är väl tillgodosett (ca 45 000 man) uppgår andelen poliser till endast ca 900. Sverige har inte anmält poliser.

De svenska erfarenheterna av deltagande med civilpoliser i internationell fredsfrämjande tjänst, inklusive vissa biståndsinsatser, finns redovisade i kapitel 9 Svenska erfarenheter av genomförda och pågående polisinsatser.

Department of Peace-keeping Operation, DPKO

DPKO, som inrättades år 1992 i samband med en omorganisation av FN-sekretariatet leds av en USG. DPKO ansvarar för ledningen av de 17 FN-missioner med sammanlagt ca 25 000 personer från 69 länder som för närvarande pågår. Av dessa 17 missioner har åtta civilpolisinslag. Sverige deltar, som framgått av ett tidigare kapitel, för närvarande med poliser i fyra FN-missioner och en VEU-ledd insats.

Inom DPKO arbetar ca 400 personer varav ca 130 är militärer. Av den totala personalen är ca 285 fast anställda av FN och återstoden "on loan". DPKO är indelat i två *Offices: Planning & Support* samt *Operations*.

Office of Planning & Support, som leds av en generallöjtnant, indelas i två underavdelningar: Planning division, som leds av generalsekreterarens militära rådgivare, samt Field Administration & Logistics Division som leds av en civil befattningshavare.

Office of Operations är indelat i tre *divisions*, en för vardera Europa och Latinamerika *respektive* Asien och Mellersta Östern *samt* Afrika.

Vid DPKO tjänstgör för närvarande (våren 1997) fem svenskar, samtliga "on loan" hos Office of Planning & Support. En av dessa är polis och tillhör Civilian Police Unit.

Civilian Police Unit har sju anställda: en poliserfaren (Police Adviser) som chef, en Deputy Police Adviser, fyra handläggare (Desk Officers) samt en assistent. Av personalen är endast chefen och assistenten anställda av FN; övriga är "on loan" från Italien, Nederländerna, Norge, Spanien respektive Sverige. Civilian Police Unit inrättades den 18 maj 1993. Sedan september 1995 leds enheten av den indiske polischefen Om Prakash Rathor. Av enhetens arbetsbeskrivning kan utläsas att enheten skall:

1. "Ge råd och vägledning vid anställning av lämpliga poliser för fredsbevarande operationer
2. Hålla samband med medlemsländernas FN-representationer i civilpolisfrågor
3. Lämna råd till andra inom DPKO i civilpolisfrågor
4. Lämna råd beträffande "civilpolis-konceptet" i pågående operationer
5. Tillsammans med Training Unit utarbeta CIVPOL-manualer och handböcker
6. Lämna råd och upplysningar till medlemsländer och andra organisationer
7. Förbereda och/eller revidera SOP och andra Guidelines för civilpoliser".

Ur befattningsbeskrivningarna för personalen kan man vidare utläsa att enheten skall lämna råd vid uttagningen av polischefer i de olika operationerna, ge råd till dem när de är ute på fältet samt att förbereda s.k. terms of reference, dvs. dokument som preciserar polisernas arbetsuppgifter. Av intresse är även att enheten skall åstadkomma ett "institutionellt minne" som utgångspunkt för att utveckla en doktrin för civilpoliser.

7.1.2 Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa, OSSE

OSSE bildades den 1 januari 1995 då det sedan 20 år existerande förhandlings-forumet Europeiska säkerhetskonferensen ESK institutionaliserades och övergick till att bli en internationell organisation. OSSE tillämpar ett brett säkerhetsbegrepp som förutom militära säkerhetsfrågor även omfattar mänskliga rättigheter, demokratifrågor och rättstatens principer. OSSE har 55 medlemsländer, däribland Sverige, och en organisatorisk uppbyggnad med såväl politiska som ämbetsmannamässiga instanser. Organisationen saknar en lagligen bindande stadga.

OSSE förklarade sig år 1992 vara en regional organisation enligt FN-stadgans kapitel VIII. I flera medlemsländers nationella lagstiftning, däribland Sveriges, intar OSSE jämte FN en särställning. För Sveriges del tar det sig t.ex. uttryck i att regeringen bemyndigats att sända en väpnad styrka utomlands för tjänstgöring i OSSE-beslutade insatser enligt de förutsättningar som framgår av lagen (1992:1153) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands. OSSE:s fältrepresentationer i för närvarande elva länder utgör ett av de viktigaste instrumenten i organisationens arbete i konfliktförebyggande syfte. Mandaten för dessa är individuellt utformade. Cheferna för respektive representation rapporterar regelbundet om utvecklingen inom sitt område till Wien för vidare befordran till medlemsstaterna. Varje representation består av 5-10 diplomater förstärkta med erforderligt antal experter, t.ex. jurister eller militärer.

OSSE kan i princip fatta beslut om en fredsbevarande insats. Ännu har något sådant beslut inte fattats. Däremot har ett omfattande planeringsarbete utförts för att förbereda en fredsbevarande operation i Nagorno-Karabach, som skulle kunna inledas efter en fredsuppgörelse. OSSE har ännu inte organiserat en mission med civilpoliser men kan komma att göra det.

7.1.3 Västeuropeiska unionen, VEU

VEU, som i sin äldsta form grundades i mars 1948, har flera länkar till EU och NATO. Den rättsliga grunden utgörs av den s.k. modifierade Brysseltraktaten från oktober 1954. VEU nämns i EU:s

Maastrichtfördrag och har ingått en serie överenskommelser med NATO.

VEU:s nuvarande operativa roll har sin huvudsakliga grund i en deklaration av VEU:s ministerråd som gjordes i juni 1992 i den tyska orten Petersberg. I *Petersbergdeklarationen* förklarar medlemsländerna sin beredskap att hålla alla typer av militära enheter tillgängliga för uppgifter under ledning av VEU.

Militära enheter som agerar på VEU:s uppdrag kan, förutom att bidra till det gemensamma territorialförsvaret, ges

- humanitära uppdrag och räddningsuppdrag,
- fredsbevarande uppdrag,
- militära uppdrag vid krishantering, inklusive fredsframtvingande åtgärder.

EU kan anmoda VEU att genomföra vissa insatser enligt artikel J 4.2. i Maastrichtfördraget. VEU saknar egna stående styrkor, och är beroende av VEU-ländernas nationella resurser. VEU kan också få tillstånd att utnyttja vissa NATO-resurser. VEU:s medlemmar har till en särskild databas anmält vissa av sina förband som lämpliga för VEU-uppdrag. Sverige har som observatör lämnat uppgifter till VEU:s databas om förband som skulle kunna vara lämpade för Petersbergs-uppdrag (jämför även avsnittet om FN:s organisation och planerade snabbinsatsförband). Beslut om eventuella bidrag till en specifik operation fattas dock nationellt från fall till fall.

Under senare år har VEU agerat med tre insatser i f.d. Jugoslavien. Den s.k. *Operation Sharpguard* i Adriatiska havet syftade till att säkra det av FN beslutade embargot mot Jugoslavien. Operationen genomfördes under gemensamt kommando med NATO. VEU ansvarade för fyra fartyg och sex spaningsflygplan. Operation Sharpguard genomfördes efter beslut i juni 1992 och juli 1993. I april 1993 beslutades att VEU skulle bistå Bulgarien, Ungern och Rumänien med en förstärkning av sanktionsövervakningen genom insatser på *Donau*. En VEU-styrka bestående av ca 250 poliser och tulltjänstemän upprättade tre kontrollområden i vilka man utförde drygt 6 700 inspektioner och övervakningsuppdrag. I juli 1994 grupperade VEU en internationell poliskontingent i Mostar med uppgift att bistå i skapandet

av en förenad poliskår för staden. Styrkan kom att ha som mest 182 personer i tjänst. Uppgifterna överfördes i oktober 1996 till FN.

I maj 1997 beslutade VEU-rådet att inrätta ett Multinational Advisory Police Element (MAPE) i Albanien. En förstyrka kom på plats den 12 maj. Sverige deltar med två poliser sedan i slutet av juni 1997.

7.1.4 Europeiska Unionen, EU

EU har olika möjligheter att agera för att förebygga och söka lösa konflikter, inklusive genom vissa typer av fältinsatser.

Under konflikten i det f.d. Jugoslavien agerade EU på flera sätt. Inledningsvis försökte EU att agera konfliktlämmande genom att bl.a. besluta om en insats av obebäpnade civila observatörer (European Community Monitoring Mission, ECMM). Beslut om dessa fattades i juli 1991. Deras uppgifter kom efterhand att bli t.ex.

- övervaka och rapportera det politiska och militära läget,
- övervaka och rapportera om läget vid grannstaterna samt vid dessas gränser,
- organisera och bistå vid humanitära operationer (t.ex. utväxling av fångar och flyk-tingar)

Insatsen ägde ursprungligen rum i Slovenien och Kroatien men har nu övergått till Bosnien-Hercegovina. Sverige har deltagit med observatörer under hela insatsen. Dessa har till stor del haft en militär bakgrund, antingen som yrkes- eller reservofficerare.

Ytterligare en EU-initierad insats utgjordes av den civilpolisära insatsen i Mostar i Bosnien-Hercegovina, där ministerrådet den 18 april 1994 riktade en anmodan av följande lydelse till VEU: "Rådet ber VEU att konkretisera undersökningen av frågorna kopplade till ett internationellt poliselement i Mostar och informera Rådet om utvecklingen av sitt arbete". Denna s.k. rådskonklusion gjordes utan hänvisning till Maastrichtfördraget¹. Som resultat av denna anmodan utarbetades ett förslag till Memorandum of Understanding som Rådet

¹ (Artikel J 4:2 har för övrigt använts mycket sparsamt, senast i början av år 1996 beträffande en ev. insats vid de Stora sjöarna i Afrika).

sedan godkände den 13-14 juni 1994. De lokala parterna och EU:s medlemsstater undertecknade sedan detta MOU den 5 juli 1994 och polisstyrkan grupperades kort därefter.

Intresset inom EU för civilpolisiär verksamhet i internationell fredsfrämjande tjänst har även tagit sig uttryck inom den nämnda Arbetsgruppen för polissamarbete, där den portugisiska delegationen under andra halvåret 1995 initierade en diskussion om polisutbildning för fredsbevarande insatser. Portugals förslag om en undersökning av möjligheterna att utveckla en standardiserad utbildning för EU:s medlemsstater bifölls. Arbetsgruppen för polissamarbete fick i uppdrag att genomföra en detaljerad studie av vilka initiativ som kunde tas.

Det italienska ordförandeskapet sände i januari 1996 ut ett frågeformulär till medlemsländerna där grundläggande information om civilpolisiära erfarenheter efterfrågades. Enkätsvaren sammanställdes i ett dokument som presenterades i oktober 1996. Den 11-12 juli 1996 genomfördes seminariet "Police training for peacekeeping missions" i Lissabon med 20 deltagare från tolv av EU:s medlemsländer, däribland Sverige.

Detta har resulterat i ett samlat dokument med såväl enkätsvar som slutsatser från Lissabon-seminariet. I dokumentet, som för närvarande processas inom EU, återfinns tre åtgärdsförslag som enligt dokumentet bör övervägas:

- "EU bör ta kontakt med FN och andra organisationer med fredsbevarande uppgifter i syfte att framföra medlemsstaternas krav när det gäller utarbetande av uppdragsbeskrivningar och planering av fredsbevarande insatser.
- Utveckling av ett system eller en mekanism för informationsutbyte om medlemsstaternas urvalsförfaranden vid rekrytering av fredsbevarande personal.
- Utveckling av ramar för en gemensam hållning bland medlemsstaterna vid rekrytering och utbildning av personal för fredsbevarande insatser".

7.1.5 Europarådet

Sverige är en av Europarådets grundare och deltog som ett av tio länder i förhandlingarna om Europarådets stadga, vilken undertecknades den 5 maj 1949. Organisationen fick sitt säte i den franska staden Strasbourg. År 1989 hade medlemsantalet vuxit till 23, vilket innebar de dåvarande västeuropeiska demokratierna. Efter Berlinmurens fall samma år har Europarådets medlemsantal ytterligare ökat och för närvarande finns det 40 medlemsländer. Ytterligare fem ansökningar om medlemskap föreligger; från Armenien, Azerbajdzjan, Bosnien-Hercegovina, Georgien och Vitryssland.

Respekten för demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatens principer utgör hörnstenarna i Europarådets arbete. Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) liksom de till konventionen knutna kontrollorganen (kommission och domstol samt ministerkommittén) är av central betydelse härvidlag.

Utvecklingen under 1990-talet - med Europarådets öppnande mot Central- och Östeuropa - har inneburit att kriterierna för upptagande i medlemskretsen har förskjutits, från krav på en redan fungerande demokrati till att vissa basvillkor beträffande lagstiftning skall vara uppfyllda samtidigt som landet i fråga utfäster sig att så snart som möjligt uppfylla även övriga angivna villkor.

Med ovannämnda utveckling följer behov av stödåtgärder, i såväl nyblivna medlemsländer som kandidatländer, för att utöva positiv påverkan. Här spelar Europarådets samarbets- och biståndsprogram en viktig roll. Det gäller dels insatser som finansieras helt inom ramen för organisationens egen budget, dels initiativ som samfinansieras med EU.

Programmen är huvudsakligen inriktade på uppbyggnad av rättssamhället och förankring av de mänskliga rättigheterna i det legala och politiska systemet. Målet är att utveckla och konsolidera demokratisk säkerhet i hela Europa. Konkret rör det sig om expertbistånd, utbildning för särskilda yrkesgrupper, seminarier etc. Insatserna är ofta inriktade just på poliser, fängelsepersonal och jurister.

Som aktuellt exempel kan nämnas att Europarådet sedan tidigare, i samverkan med EU-kommissionen, bedriver ett projekt om reformering av det albanska polisväsendet. Europarådet har även, med hänvisning

till sina erfarenheter i landet, erbjudit sig att medverka i den polisrådgivning som VEU skall svara för, inom ramen för den internationella insats som organiseras till följd av krisen i Albanien våren 1997 och för vilken OSSE har det övergripande samordningsansvaret. Även i f.d. Jugoslavien, framförallt i Bosnien-Hercegovina, förbereder Europarådet insatser i samverkan med andra institutioner för att bidra till uppbyggnaden av polisväsendet.

7.1.6 North Atlantic Treaty Organization, Nato och Partnerskap för fred, PFF

Nato:s utveckling efter det kalla kriget har alltmer gått mot krishantering och fredsfrämjande verksamhet även om s.k. art. 5-uppgifter (att medlemsländer ingår en förpliktelse att bistå varandra militärt i händelse av krig) fortfarande utgör alliansens kärna. Nato framtonar idag mer och mer som den mest betydelsefulla organisationen för större fredsfrämjande operationer och kraven ökar på Nato att kunna ta på sig alla typer av krishanteringsuppgifter.

Verksamheten vid Implementation Force (IFOR) och Stabilization Force (SFOR) i Bosnien-Hercegovina är ett framgångsrikt exempel på Nato:s nya uppgifter inom det fredsfrämjande området. SFOR-styrkan består av både Nato- och icke Nato-medlemmar.

Bosnieninsatsen innebar att Nato ställdes inför nya utmaningar för vilka ingen klar planeringsstruktur fanns att tillgå. Erfarenheterna från IFOR/SFOR har haft stor betydelse för NATO:s omvandling mot en mer flexibel krishanteringsstruktur.

Under inledningen av IFOR:s verksamhet betonades styrkans militära uppgifter. Allteftersom implementeringen av fredsarbetet fortskred växte dock insikten om det ömsesidiga beroendet mellan genomförandet av fredsavtalets civila och militära del. Det saknades bland annat en adekvat styrka för att bättre understödja genomförandet av den civila delen av fredsavtalet; vare sig den internationella militära eller polisiära närvaron kunde, såsom deras uppgifter var formulerade, ge erforderlig säkerhet. Denna insikt ledde till en ännu icke slutförd diskussion om behovet av en polisiär komponent i Nato-ledda krishanteringsoperationer. Det kan därför inte uteslutas att en sådan kan komma att inkluderas i framtida Nato/PFF-operationer.

PFF-samarbetet, som Sverige medverkar i, syftar bl.a. till att förbereda och öva icke NATO-medlemmar för deltagande i fredsfrämjande operationer under NATO:s ledning. I PFF:s vidareutveckling och fördjupade samarbete är det inte otänkbart att civilpolisinsatser, inom ramen för en fredsfrämjande operation, kan komma att ingå som en del av övningsutbudet i PFF-samarbetet.

7.2 Regeringskansliet och svenska myndigheter

7.2.1 Regeringskansliet

Administrativa rutiner för civilpolisärenden

Fredsfrämjande insatser är till sin karaktär ofta departementsövergripande. Detta har särskilt kommit att bli fallet i de senare årens multifunktionella insatser. Utrikesdepartementet har ett övergripande ansvar för Sveriges utrikesrelationer. En förfrågan till Sverige om *deltagande med civilpoliser i en fredsfrämjande insats* tillställs därför berörd utlandsrepresentation som vidarebefordrar frågan till UD. Berörd representation är för FN-insatser Sveriges representation i New York. Ärendet initieras alltså genom en förfrågan till Sverige. Den officiella förfrågan har ibland föregåtts av en informell, muntlig förfrågan. Tidsutdräkten mellan den informella och slutliga förfrågan kan uppgå till ett par månader. Den formella förfrågan avviker ibland något från den informella beroende på bl.a. vilka svar som generalsekreteraren har fått från övriga informellt tillfrågade länder. En förfrågan kan vara generell, dvs. gå ut till alla medlemsländer, eller riktad specifikt till några länder, t.ex. Sverige. Regeringsbeslut i ärendet kan fattas när den officiella förfrågan skriftligen överlämnats. Merparten av förfrågningarna om deltagande riktas till Sveriges representation vid FN i New York, men en förfrågan till andra representationer behandlas i princip på samma sätt. (Beträffande VEU-insatser vidarebefordras en förfrågan via Sveriges ambassad i Bryssel). Regeringsbeslut om insatser med poliser som skall tillhöra utlandsstyrkan inom Försvarsmakten är vanligen ställda till Försvarsmakten som också disponerar de avsatta medlen. De senaste besluten rörande FN-missionen i Angola är dock ställda till Sida som

uppdras att "ingå avtal med Försvarsmakten" för insatsen. Beslutet innehåller även ett uppdrag till Försvarsmakten att "samordna och administrera" insatsen.

Mer detaljerade föreskrifter för hur regeringsärenden skall hanteras finns i Förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. Av denna framgår i 13 § att "Om ett ärende faller inom flera departements verksamhetsområden, skall det handläggas i det departement dit ärendet huvudsakligen hör." I en bilaga till instruktionen anges vilka förvaltningsärenden som skall handläggas i respektive departement. Där framgår att inom Utrikesdepartementet skall handläggas ärenden som gäller "rikets förhållande till och överenskommelser med andra stater och mellanfolkliga organisationer". Där anges även att i Försvarsdepartementet skall handläggas bl.a. förvaltningsärenden som gäller "det militära försvaret" och lagstiftningsärenden som gäller utlandsstyrkan inom Försvarsmakten. Slutligen framgår det att inom Justitiedepartementet skall handläggas ärenden som rör polisväsendet. Före den 1 januari 1997 angavs Regeringskansliets arbetsuppgifter i departementsförordningen (1982:1177). I de för Civilpolisutredningen relevanta delarna, överensstämmer departementsförordningens text med den nya instruktionen. Det har följaktligen inte funnits, och finns heller inte i dag, en uttrycklig bestämmelse som anger i vilket departement förvaltningsärenden om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten skall handläggas. De medel som använts för civilpolisinsatser under 1990-talet har, som framgår av kapitlet Finansiering, funnits uppförda på sådana anslag på statsbudgeten där utrikesministern är föredragande i regeringen. Detta har föranlett att utrikesministern eller bistandsministern även har varit föredragande i regeringen för beslut om polisinsatser.

Inom Regeringskansliet är fyra departement direkt berörda av en förfrågan om polisinsatser i fredsfrämjande syfte:

- Justitiedepartementet som ansvarigt för polisväsendet och därmed för den yrkeskår ur vilken poliserna skall rekryteras,
- Utrikesdepartementet som övergripande ansvarigt för utrikes relationer och de anslag på statsbudgeten varifrån polisinsatserna finansieras,

- Försvarsdepartementet som ansvarigt för utlandsstyrkan inom Försvarsmakten dit poliserna hör under utbildning och utlandstjänstgöring,
- Finansdepartementet som alltid skall delta i beredningen av beslut som innebär kostnader för statsbudgeten

Som ett led i den löpande ärendeberedningen avseende fredsfrämjande insatser finns den s.k. *beredningsgruppen*. Gruppen är informell och består av representanter på handläggarnivå för de berörda departementen och myndigheterna. Gruppen möts varje vecka och ansvaret för att sammankalla alternerar mellan Utrikes- och Försvarsdepartementen. Syftet med gruppen är att underlätta ärendeberedningen genom att regelbundet samla alla inblandade. Vid mötena behandlas praktiska frågor som rekryteringsärenden, tillgänglighet på personal med efterfrågad profil, tidsaspekter, budgetfrågor samt problem som uppkommer under polisernas utlandstjänstgöring.

Operativa frågor av mer principiell natur, nya större insatser, insatser med truppdeltagande och t.ex. bedömningar av säkerhetsläget för personalen, behandlas i den s.k. *operationsgruppen* (op-gruppen). Gruppen går också igenom den militärpolitiska lägesutvecklingen i länder och krisområden av särskilt intresse, inför eller under svenskt engagemang. Op-gruppen består av representanter från i stort sett samma organ som beredningsgruppen, men på enhetschefsnivå. Värdskapet alternerar.

Frågor av utrikes- eller försvarspolitiskt principiell betydelse behandlas vid behov i *Beredningsgruppen för fredsfrämjande insatser*, BFF-gruppen. Denna är tillsatt av regeringen, och består av representanter för Justitie-, Utrikes- och Försvarsdepartementen (de två sistnämnda på politisk nivå).

Bedömningsgrunder

De olika aktörerna inom såväl regeringskansli som myndigheter bedömer en förfrågan utifrån olika utgångspunkter. Bedömningsgrunderna kan variera något vid olika tillfällen men i huvudsak sker de enligt nedanstående.

Utrikedepartementet bedömer önskvärdheten och lämpligheten av medverkan i en viss insats i ett utrikespolitiskt perspektiv. Ett

deltagande skall stämma överens med Sveriges utrikespolitiska hållning i övrigt. Det skall även finnas ett utrymme på statsbudgeten för den önskade insatsen. Driftkostnaderna för civilpolisinsatser budgeteras, som tidigare framgått, under något av utgiftsområdena 5 Utrikesförvaltning och internationell samverkan eller 7 Internationellt bistånd där utrikes- respektive biståndsministern är föredragande. Det måste därför göras en bedömning av tillgängligt budgetutrymme inom de berörda anslagen.

Justitiedepartementet bedömer konsekvenserna för det svenska polisväsendet av att ytterligare personal rekryteras för utlandstjänstgöring.

Försvarsdepartementet deltar i bedömningarna av det militära och säkerhetspolitiska läget i insatsområdet.

Finansdepartementet granskar beräkningsunderlag och gör en bedömning av den samlade effekten på statsbudgeten.

Under hela processen har de berörda departementen fortlöpande kontakter med sina underställda myndigheter.

Om så bedöms nödvändigt återkommer Utrikesdepartementet under beredningsprocessen till efterfrågande organisation med begäran om ytterligare uppgifter och klarlägganden beträffande insatsen. I de fall man kommer överens om att det är önskvärt och möjligt med svenskt deltagande, fattar regeringen beslut i ärendet med utrikesministern som föredragande och efter gemensam beredning med Justitie-, Försvars- och Finansdepartementen. Samtidigt meddelas FN (eller annan berörd organisation) via ansvarig utlandsmyndighet att Sverige kan delta i insatsen.

Ett liknande förfarande tillämpas även om Sverige tillfrågas om möjligheten att överta ett annat lands roll i en redan pågående mission eller vid en utökning av deltagandet i en pågående mission.

Möjligheterna att besvara en förfrågan positivt begränsas framför allt av tillgången på poliser i Sverige. Tillgången på språkkunniga svenska poliser är relativt liten, vilket gör det svårare att rekrytera till missioner där deltagandet förutsätter kunskaper i andra språk än engelska. Ersättningsnivåerna för tjänstgöring i det aktuella landet påverkar också rekryteringsmöjligheterna, liksom den tidsperiod utlandstjänstgöringen omfattar; det är lättare att rekrytera för sex

månader än för ett år. Det faktum att karriärgången kan påverkas är också en begränsande faktor. Därutöver är Rikspolisstyrelsen angelägen om att rätt kategori poliser antas till utlandstjänstgöring och tillämpar därför höga krav på den allmänna lämpligheten.

7.2.2 Rikspolisstyrelsen: organisation och rekrytering av civilpoliser

Allmänt

I förordningen (1989:773; omtryckt 1996:55) med instruktion för Rikspolisstyrelsen anges att Rikspolisstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för polisväsendet. Vidare framgår att Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen tillhör myndigheten samt att Polishögskolan finns vid denna. Rikspolisstyrelsen är vidare chefsmyndighet för Statens kriminaltekniska laboratorium. Rikspolisstyrelsen får i huvudsak avgöra sin egen organisation. Det saknas bestämmelser i instruktion om Rikspolisstyrelsens roll och ansvar vad avser poliser i internationell fredsfrämjande tjänst eller som en del av en biståndsinsats.

Vid Rikspolisstyrelsen finns ett särskilt internationellt sekretariat som övergripande hanterar de internationella polisiära frågeställningarna på strategisk nivå. Sekretariatets huvuduppgifter är att handlägga icke-operativa internationella frågor. Vidare ingår att samordna och följa upp EU-integrationsfrågor och dess konsekvenser för polisväsendet, att planera och följa upp polisiärt bistånd till främst de baltiska staterna samt Central- och Östeuropa. Sekretariatet planerar verksledningens internationella kontakter, samordnar förberedelserna inför det operativa medlemskapet i Schengensamarbetet samt samordningen av sådana frågor rörande Östersjösamarbetet (Visbystadgan) som angår polisväsendet, Tullverket, Kustbevakningen, Statens invandrarverk, Riksskatteverket och Riksåklagaren. Sekretariatet deltar även i handläggningen av frågor om svenska polisers deltagande i internationella tribunaler.

Polishögskolan erbjuder och bedriver utbildning av utländsk polispersonal främst inom områden som mänskliga rättigheter, management, kriminalteknik samt trafikpolisverksamhet. En fjärdedel av all uppdragsutbildning avser utländska myndigheter och organisationer. Denna verksamhet har ökat och Polishögskolan

bedriver i dag aktivt verksamhet i olika länder dels bilateralt finansierade av Sida dels i multilaterala projekt under huvudmannaskap av FN men finansierade med biståndsmedel av Sida. Polishögskolans internationella verksamhet innefattar även en nära samverkan med övriga EU-länders polisskolor.

Polishögskolan bedriver sedan våren 1995 även ett projekt för åtgärder i samband med utlandstjänstgöring, Globen-projektet. Syftet med projektet är att utarbeta förslag till utbildning och personalsociala åtgärder för all personal inom polisväsendet som skall tjänstgöra internationellt. Förslagen berör även polisernas familjer. Projektet har även studerat civilpolistjänstgöringen och lämnat förslag på förbättringar inom området.

Inom Rikskriminalpolisen bedrivs genom huvudenheten för kriminalunderrättelsetjänst sedan en lång rad år internationell polissamverkan på nationell operativ nivå, bl.a. genom Interpol-sektionen samt inom ramen för Europols narkotikaenhet. Inom Rikskriminalpolisen finns även sambandsmän utstationerade i nära samverkan med de nordiska länderna inom ramen för Polis-Tull-Narkotika-samverkan. Dessa placeringar bygger på bilaterala avtal med respektive land. Polismän finns vidare tillfälligt stationerade på platser som kan vara intressanta för att förhindra illegal invandring till Sverige. Svenska polissambandsmän finns idag i Grekland, Thailand, Ungern, Nederländerna, Portugal, Ryssland, Lettland, Estland och Polen. Svenska poliser tjänstgör i dag även vid Interpols högkvarter i Lyon samt vid Europols narkotikaenhet i Haag.

Arbetet med poliser som tjänstgör i fredsfrämjande insatser

Svenska polisers tjänstgöring som poliser i fredsfrämjande insatser handläggs vid tre olika organisatoriska enheter inom Rikspolisstyrelsen. Internationella sekretariatet och Polishögskolan har redan nämnts. Det huvudsakliga arbetet utförs emellertid vid Rikskriminalpolisens ordningsenhet.

Den största delen av det svenska bidraget med poliser i fredsfrämjande insatser avser dem som är anställda som poliser i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten, för närvarande närmare 90 poliser. Frågor som berör dessa handläggs vid Rikskriminalpolisens ordningspolisenhet. För detta ändamål avsätts ca två årsarbetskrafter vilka finansieras via myndighetens förvaltningsanslag. Arbetet med civilpoliser, som av hävd hanteras vid denna enhet, består

huvudsakligen i att rekrytera polispersonal för tjänstgöring inom multilaterala missioner som genomförs av FN och VEU. Vidare rekryteras polispersonal för den Sida-finansierade verksamheten. Rekryteringen av dessa poliser sker i samverkan med Polishögskolan.

Rikskriminalpolisen rekryterar även de poliser som skall verka som instruktörer åt Försvarsmakten vid United Nations Police Officers Course (UNPOC). Kursen beskrivs närmare i kapitel 10 Utbildning.

Rikskriminalpolisen inleder rekryteringen av poliser efter att tjänstemän i regeringskansliet lämnat ett informellt meddelande om att regeringen avser att bejaka en inkommen förfrågan. Försvarsmakten begär i det läget, genom Försvarsmaktens internationella kommando ("Swedish Armed Forces International Command", vanligen förkortat SWEDINT), att Rikspolisstyrelsen lämnar förslag på polispersonal för uttagning till uppdraget. Rekryteringen sker mot bakgrund av den kravprofil som anges av den internationella organisation som upprättar missionen. För FN-ledda operationer fastställs kravprofilen vid DPKO i sekretariatet i New York. Ett exempel på en sådan kravprofil lämnas i form av den som anges i "Notes for the Guidance" för de nu pågående missionerna IPTF och UNTAES i det f.d. Jugoslavien. (Missionerna presenteras i kapitel 9 Svenska erfarenheter av genomförda och pågående polisinsatser):

- Ha minst åtta års aktiv, nationell polistjänst
- Ha den rang som FN efterfrågar
- Ha förmåga att tala flytande engelska och att läsa och skriva engelska, missionernas arbetsspråk
- Ha goda personliga kvalifikationer ("Possess good interpersonal skills")
- Vara erfaren fordonsförare och ha förmåga att göra daglig tillsyn av lätta fordon
- Ha minst två års aktuell erfarenhet av att köra handväxlade standardfordon
- Ha giltigt nationellt eller internationellt körkort
- Polisbefäl skall ha dokumenterad erfarenhet av personalledning

Alla tjänstgörande svenska poliser informeras via interna personalmeddelanden om möjligheten att anmäla intresse för civilpolistjänstgöring. Intresseanmälan skall i regel lämnas till den myndighet hos vilken vederbörande är anställd. Där sätts vitsord på den sökande inklusive en bedömning om lämplighet för uppdraget. När detta utförts överlämnas ansökan till Rikskriminalpolisen för ytterligare beredning i form av bl.a. en kontroll av eventuella tidigare vitsord som civilpolis. Det slutliga förslaget till uttagning överlämnas till SWEDINT där det formella beslutet fattas. Genom åren har ca 1 600¹ poliser rekryterats genom Rikskriminalpolisens försorg.

Under den tid poliserna är kontrakterade av Försvarsmakten är de tjänstlediga från sina ordinarie anställningar vid polismyndigheterna. Detta medför att det uppstår en personalbrist i det berörda polisdistriktet samtidigt som det uppkommer ett ökat ekonomiskt utrymme i distriktet; den utlandstjänstgörandes ordinarie lön får nämligen disponeras av polisväsendet för andra ändamål.

Ordningsspolisenheten vid Rikskriminalpolisen svarar i dag även för kontakter med poliser i civilpolistjänst och fungerar som sambandslänk mellan dessa och deras hemma-myndigheter. Vidare deltar personal från denna enhet i de regelbundet sammanträdande arbetsgrupperna i Regeringskansliet.

Inom polisväsendet beräknas ca två personår avsättas vid Rikskriminalpolisen för civilpolisfrågor. Vid Polishögskolan avsätts ca 0,5 personår för rena biståndsinsatser med poliser. Vid Rikspolisstyrelsens internationella sekretariat är frågorna integrerade med övrig verksamhet och tidsåtgången har inte kunnat särskiljas från övrigt.

¹ Det har inte varit möjligt för utredningen att ange exakt hur många svenska poliser som tjänstgjort som civilpoliser. Detta beror på att de förteckningar som finns utgörs av listor över varje tjänstgöringsperiod i de olika missionerna. Det framgår inte av dessa listor att en person redan tjänstgjort under en period vid en annan mission. Om man okritiskt slår samman antalet personer på listorna leder detta till en överskattning av antalet civilpoliser, eftersom flera av dem tjänstgjort under mer än en period.

7.2.3 Försvarsmakten

Allmänt

I förordningen (1994:642) med instruktion för Försvarsmakten lyder de två första paragraferna:

1 § Försvarsmakten har till uppgift att försvara Sverige mot väpnade angrepp. Försvarsmakten skall ha sådan krigsduglighet och beredskap att den verkar avhållande mot sådana angrepp.

2 § Försvarsmakten skall i fred hävda Sveriges territoriella integritet samt organisera krigsförband och förbereda förbandens användning för landets försvar. Försvarsmakten skall också kunna ställa en utlandsstyrka till förfogande för fredsbevarande verksamhet enligt 2 § lagen (1992:1153) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands samt kunna delta i utbildning för fredsbevarande verksamhet.

Av 19 § framgår att "Försvarsmakten skall också planera, genomföra och följa upp internationell verksamhet i ett särskilt program, benämnt Utlandsstyrkan m.m."

I Försvarsmaktens högkvarter handläggs frågor om internationell verksamhet av operationsledningen under ledning av en särskild operationsledare med generalmajors grad. Till sitt förfogande har denne en internationell avdelning (OP/INT) där uppdelningen är gjord med inriktning mot olika program, missioner och organisationer till vilka Försvarsmakten bidrar med personal eller andra resurser. Försvarsmaktens resurser för att utföra utbildning, utrustning och drift av utlandsstyrkan återfinns vid det tidigare nämnda Försvarsmaktens Internationella kommando, SWEDINT, som är beläget i Almnäs i Södertälje. (Enligt det senaste försvarsbeslutet omorganiserar det tidigare Försvarets Internationella Centrum från och med den 1 juli 1997 till Försvarsmaktens Internationella Kommando. Förkortningen SWEDINT behålls emellertid oförändrad).

Utlandsstyrkan är således ett av flera områden som OP/INT ansvarar för. Bland andra områden kan särskilt nämnas:

- Partnerskap för fred (PFF) som innebär deltagande i övningar, frågor om s.k. interoperabilitet samt även utveckling av PFF med bl.a. upprättande av ett "Training center"

- Observatörsskap i VEU avseende krishanteringsutvecklingen samt deltagande i olika arbetsgrupper
- Deltagande i OSSE för verifikation m.m. enligt 1994 års Wiendokument
- Stöd till de baltiska staterna med bl.a. instruktörer och utrustning vid upprättande av en baltisk fredsbevarande bataljon, förbereda minröjning i Lettland och Litauen samt utbildning av baltiska officerare i Sverige.
- Bilateral kontakt, t.ex. "Staff-talks" med Ryssland, Polen, Tjeckien och Litauen.

En förfrågan från FN eller annan internationell organisation om en ny insats eller förändring av en pågående mission bearbetas på handläggarnivå i den tidigare nämnda beredningsgruppen där Försvarsmakten representeras av personal från såväl Högkvarteret som SWEDINT. Beroende på insatsens karaktär sker därefter vidare bearbetning och bedömning inom Högkvarteret. Ett regeringsbeslut om insats med civilpolis omarbetas i Högkvarteret till ett uppdrag ställt till SWEDINT med angivande av riktlinjer och resurser. I SWEDINT:s arbete med polis sker en nära samverkan med Rikspolisstyrelsen. De åtgärder som vidtas beskrivs nedan.

Arbetet vid SWEDINT med polis som tjänstgör i fredsfrämjande insatser

Vid upprättande av en ny eller förändring av en pågående mission, där civilpolis enligt regeringsbeslutet skall tillhöra utlandsstyrkan inom Försvarsmakten, är Försvarsmaktens uppgifter att:

- förbereda, utbilda, utrusta och kontraktsanställa poliserna så att insatsen kan påbörjas inom angiven tidsram
- göra en bedömning av det militära säkerhetsläget i insatsområdet
- upprätta den kostnadsberäkning som skall ligga till grund för regeringsbeslutet

Försvarsmaktens ansvar börjar i princip när Rikspolisstyrelsen vidtagit de åtgärder som beskrivs i föregående avsnitt, dvs. rekryterat

och lämnat en kandidatlista inklusive reserver till SWEDINT. Vid SWEDINT genomförs även en medicinsk undersökning av kandidaterna och en kontroll i Försvarsmaktens register om vitsord från eventuell tidigare militär utlandstjänstgöring. Vid uttagningen har Försvarsmakten formell möjlighet att välja andra personer än dem som föreslagits av Rikspolisstyrelsen men detta sker i praktiken inte. Om den medicinska undersökningen eller de militära vitsorden inte är tillfredsställande tas personer från reservlistan i anspråk.

Det kan urskiljas fyra olika typfall vid rekrytering och utbildning:

1. Avlösning (s.k. rotation) av personal i en etablerad mission
2. Sveriges deltagande i en etablerad mission utökas
3. En helt ny mission sätts upp
4. Sverige avlöser ett annat land i en etablerad mission

Grundregeln är att alla svenska poliser som skall sändas utomlands i fredsfrämjande tjänst skall ha genomgått utbildning i form av UNPOC och en kortare, missionsinriktad utbildning. UNPOC genomförs två gånger per år vid fasta tidpunkter och förutsätter följaktligen att uttagningen skett i god tid. För år 1997 genomfördes en kurs i mars och den andra kursen är planerad till hösten. UNPOC beskrivs närmare i kapitel 10 Utbildning. Detta normalförfarande är lätt att tillämpa för det första typfallet. I de tre andra fallen är läget ofta mycket brådskande och uttagningen genomförs i kretsen av dem som tidigare har genomgått UNPOC eller har aktuell erfarenhet av utlandstjänstgöring. En missioninriktad utbildning genomförs under alla omständigheter. I de brådskande fallen strävar man även efter att låta läkarundersökningen ske på hemorten före avresan. Förberedelserna i övrigt omfattar vaccinationer, eventuella viseringar samt anskaffning av utrustning med hänsyn till klimatet i tjänstgöringsområdet.

Den sammanlagda tiden från det informella klartecknet från tjänstemän i Regeringskansliet tills dess att poliserna är på plats i missionsområdet uppgår i brådskande fall till ca tio veckor.

När uttagningen genomförts, översänds en förteckning över de uttagna till Sveriges FN-representation i New York för vidare befordran till DPKO. Därifrån översänds senare till SWEDINT en auktorisation för aktuell personal. SWEDINT eller FN-högkvarteret i New York förser poliserna med biljetter till insatsområdet.

Tjänstgöringsavtal mellan svenska staten (Försvarsmakten) och den enskilde polisen upprättas i två omgångar: dels för utbildningsperioden i Sverige, dels för tjänstgöringen utomlands. Endast de som godkänns under förberedelseiden i Sverige bereds möjlighet att teckna avtal för utlandstjänstgöring.

Vid varje "civilpolismission" utses en Senior Swedish UN Police Observer (SSUNPO) med uppgift att bl.a. vara sammanhållande bland svenskarna samt att svara för kontakt med SWEDINT i gemensamma frågor. För SSUNPO har det upprättats en instruktion som återfinns som bilaga 4. SWEDINT strävar efter att regelmässigt och minst en gång varje vecka ha kontakt med SSUNPO.

När utlandstjänstgöringen avslutats sker hemresan från tjänstgöringsplatsen som regel direkt till hemorten. All hemkommen personal kallas därefter in till SWEDINT inom en månad för att genomföra hemkomstsamtal enligt det program som återfinns som bilaga 5. I samband med hemkomstsamtalet utdelas även Försvarsmaktens medalj för internationella insatser. Denna utmärkelse tilldelas "den som med godkända vitsord fullgjort sådan kontrakterad utlandskommendering i internationell tjänst som är organiserad och genomförd av Försvarsmakten. Kommenderingens längd skall i en följd vara minst 30 dagar i internationell tjänst".

Inom Försvarsmakten beräknas resursåtgången för hantering av civilpolisfrågor uppgå till ca tre personår. Två av dessa beräknas för SWEDINTS:s personalsektion och resterande personår fördelas mellan andra sektioner vid SWEDINT inklusive förrådshållning. Resursåtgången för polisfrågor vid Högkvarteret är försumbar. För genomförande av UNPOC tillförs särskilda medel för bl.a. anställning av lärare och instruktörer.

7.2.4 Sida

Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) är enligt förordningen (1995: 869) central förvaltningsmyndighet för Sveriges bilaterala utvecklingssamarbete med utvecklingsländer och för stödet till länder i Central- och Östeuropa. Sida bildades den 1 juli 1995 genom sammanslagning av fem tidigare myndigheter.

Det övergripande målet för Sveriges bilaterala utvecklingssamarbete är att höja de fattiga folkens levnadsnivå. Sida skall bedriva

utvecklingssamarbete i enlighet med de av riksdagen fastställda biståndspolitiska målen samt de landstrategier och andra policydokument som regeringen fastställer. I dessa dokument kan det uttryckligen anges att stöd till demokratisk samhällsutveckling och främjande av mänskliga rättigheter skall prioriteras. Sida väljer då i samråd med berörda parter adekvata insatser, vilket kan vara en form av stöd där svenska civilpolisier ingår som en resurs.

En central del av det svenska utvecklingssamarbetet utgörs av humanitär verksamhet samt stöd till demokratiseringsprocesser och främjande av mänskliga rättigheter.

Målet är, enligt Sidas policy för bistånd avseende fred, demokrati och mänskliga rättigheter, att i länder där Sverige bedriver utvecklingssamarbete stärka människors möjligheter och förmåga att leva under fredliga förhållanden och att delta i och utveckla den demokratiska processen. Detta skall ske genom att stärka de processer och utveckla de institutioner inom staten och det övriga samhället som främjar en utveckling mot fred, demokrati och respekt för mänskliga rättigheter. I en situation av väpnad konflikt eftersträvar Sida att komplettera ett utvecklingsfrämjande humanitärt bistånd med fredsbyggande insatser. Dessa består dels av dialogfrämjande aktiviteter mellan parterna i konflikten, dels av säkerhetsfrämjande insatser. Även inom den humanitära verksamheten fyller polisiära insatser således en funktion.

I policyn framgår vidare att långsiktiga satsningar på att stärka nyckelinstitutioner inom staten och det civila samhället skall göras och att denna del skall byggas upp gradvis och skall koncentreras till ett begränsat antal länder som strävar efter att utveckla demokratin och respekten för mänskliga rättigheter. Särskild tonvikt skall bl.a. läggas vid rättsväsendet som innefattar nationell polisiär verksamhet. Av särskild vikt är insatser som förbättrar den offentliga förvaltningens öppenhet, legitimitet och ansvarighet mot sina uppdragsgivare, s.k. good governance.

För att fred, respekt för mänskliga rättigheter och en demokratisk samhällsstyrning skall utvecklas krävs en gynnsam kulturell grogrund liksom ett ramverk av institutioner som försvarar och upprätthåller värdena ifråga. Vidare krävs en styrelseform som inbegriper deltagande av landets vuxna medborgare i ett konkurrensbetonat val av politiska representanter vilka senare leder landet inom ramen för en konstitutionell stat och ett oberoende rättssystem. Skapandet och

försvaret av insitutionerna utgör ett stort steg på vägen mot ett demokratiskt samhälle som främjar fred och utveckling och mänskliga rättigheter.

7.2.5 Huvudmannaskap och arbetsgivaransvar

Allmänt

*Civilpolis*er i internationell fredsfrämjande tjänst är liksom övrig personal i Försvarsmaktens utlandsstyrka tjänstlediga från sina ordinarie arbetsgivare och tecknar som tidigare framgått särskilda anställningsavtal med Försvarsmakten genom SWEDINT. Ett kortvarigt, separat avtal avser utbildningen och viss annan förberedelseverksamhet i Sverige. När utbildning, hälsokontroll m.m. är genomförd med godkänt resultat, tecknas ett mer långvarigt avtal för det aktuella utlandsuppdraget. Kontraktperioden är vanligen sex eller tolv månader. Chefen för SWEDINT utövar med stöd av detta avtal Försvarsmaktens arbetsgivaransvar för civilpoliserna och är huvudman för denna form av civilpolisverksamhet. *Poliser vilka tjänstgör som en del av en biståndsinsats* är vanligen anställda av Rikspolisstyrelsen via Polishögskolan enligt ett särskilt avtal med Sida.

Sverige är ett av de få polisbidragande länderna där civilpolis i fredsfrämjande tjänst är anställda av sitt lands försvarsmakt under utlandstjänstgöringen. Detta har kritiserats av flera iakttagare som Civilpolisutredningen kommit i kontakt med. Den nuvarande ordningen torde bero på att det vid den första svenska civilpolisavdelningens upprättande år 1964 (inom UNFICYP) inte fanns en central polismyndighet av det slag som Rikspolisstyrelsen i dag utgör. Den då aktuella polisavdelningen utgjorde endast en liten del av en till den övervägande delen militär kontingent som hade en kortvarig mandatperiod. Under de följande 25 åren bedrevs den civilpolisiära verksamheten i relativt oförändrad omfattning och det framstod inte som angeläget att överväga några förändringar. I samband med den starka ökningen av antalet civilpolisiära komponenter i fredsfrämjande insatser under åren kring 1990 uppmärksammades emellertid frågan om huvudmannaskapet för civilpoliserna, eftersom övriga nationers civilpolis inte tillhör sitt lands försvarsmakt.

Polishögskolans utredning

Rikspolisstyrelsen uppdrog den 24 maj 1996 åt polisintendenten Michael Ljungström att utreda "om det vore mer lämpligt och rationellt att huvudmannaskapet för utbildningen av civilpolisier flyttades till polisen". Arbetet med denna interna utredning avslutades den 30 september 1996. Den har sedermera remissbehandlats. En kortfattad sammanställning över remissvaren, daterad den 17 mars 1997, har upprättats inom Polishögskolan. I det följande benämns Ljungströms arbete *Polishögskolans utredning*.

Polishögskolans utredning anser att Försvarsmakten bedrivit civilpolisverksamheten på ett förtjänstfullt sätt; det har bland annat funnits en lyhördhet för förslag att förbättra och utveckla verksamheten. Samarbetet med Rikspolisstyrelsen har varit bra och nära. Polishögskolans utredning föreslår trots detta att ansvaret för civilpolisverksamheten förs över till polisväsendet och att denna därmed inte skall tillhöra den väpnade styrkan. Ställningstagandet motiveras på följande sätt:

1. "Polisväsendet bedriver redan nu på regeringens uppdrag, likande verksamhet i egen regi. Ett samlat ansvar skulle leda till höjd effektivitet och ökad samordning.
2. Civilpolisverksamhet och annan biståndsverksamhet till poliskårer i världen har vuxit så att de, för att ytterligare kunna utvecklas, bör bli självständigare. För att man skall kunna driva utvecklingen krävs att polisväsendet, som har kunskapen om polisverksamhet, har ansvaret för hela verksamheten.
3. Civilpolisverksamhet är en civil verksamhet som inte har något annat samband med militär verksamhet än att man samordnar sina insatser i verksamhetsområdet för att de skall ge bästa möjliga effekt. SWEDINT tjänar syftet att endast administrera verksamheten, och i övrigt använder man sig av polisväsendet som expert på civilpolisverksamhet.
4. Polisväsendet skulle kunna administrera denna verksamhet till samma kostnad som försvaret. Det är även troligt att polisväsendet, genom vinster vid samordning med liknande verksamhet som man redan bedriver, kan sköta denna administration till en lägre total kostnad än försvaret."

Polishögskolans utredning anser att utbildningen av polisier som skall göra internationell tjänst bör bedrivas i Polishögskolans regi men i

Försvarsmaktens lokaler. Som skäl för detta anges att det är en fördel att poliserna ges möjlighet att umgås med militär personal som skall ut på eller kommer hem från internationella uppdrag. Detta ger en värdefull internationell inramning till kursen. Vidare anføres att det där redan finns erforderlig utrustning för utbildningen.

Remissvar

Polishögskolans utredning remitterades till Rikskriminalpolisen, samtliga länspolismästare, samtliga byråchefer inom Rikspolisstyrelsen samt Försvarsmakten. Av 19 inkomna remissvar ställer sig 16 positiva till förslagen. Förslagen avvisas av länspolismästarna i Skåne län, Göteborgs och Bohus län samt av Försvarsmakten. De remissinstanser som avvisar förslagen gör det utifrån bl.a. ekonomiska utgångspunkter.

De båda länspolismästarna anser att de verkliga kostnaderna för civilpolisverksamheten inom Försvarsmakten är otillräckligt belysta och ett överförande av huvudmannaskapet riskerar därför att bli betydligt dyrare för polisiväsendet än vad som beräknats. Vidare ifrågasätts om det finns tillräckligt starka skäl för att ändra ett väl fungerande system; principiella överväganden upplevs som underordnade de praktiska svårigheter som riskerar att uppkomma.

Försvarsmakten anser att det finns flera fördelar med rådande system. De brister som uppmärksammas kan åtgärdas utan att huvudmannaskapet ändras. Försvarsmakten anför att en viktig policyfråga är att genom utbildningsinsatser få olika aktörer att samarbeta effektivt i ett insatsområde. Gemensam utbildning av civila och militära komponenter i fredsfrämjande insatser är då av största betydelse. En förändring av huvudmannaskapet som leder till att utbildningen helt genomförs inom Rikspolisstyrelsen skulle medföra att Sverige, som anses vara ett föregångsland avseende samordnad civil-militär utbildning, tar ett stort steg tillbaka.

Försvarsmakten pekar vidare på följande praktiska fördelar som nuvarande ordning innebär:

- svensk personal som ingår i samma mission, t.ex. observatörer och civilpoliser behandlas enligt samma förmånssystem. Därmed undviks avundsjuka som kan påverka samarbetet mellan svenskar inom samma mission.

- Det är lättare att utnyttja Försvarsmaktens resurser, t.ex. vad gäller kommunikationer, om det är samma huvudman för olika komponenter
- Försvarsmakten har i förråd i stort sett all den utrustning som erfordras
- Försvarsmakten har genom SWEDINT en organisation som är särskilt anpassad för internationell tjänstgöring och som har resurser att möta upp mot snabba och oväntade nya uppdrag.

8 Den legala grunden för internationella ingripanden

8.1 Folkrättslig nivå

8.1.1 Olika internationella instrument

De flesta civilpolisinsatser har skett inom ramen för FN:s fredsbevarande operationer. FN-stadgan innehåller dock inga specifika skrivningar om möjligheter att upprätta fredsbevarande operationer. Uttrycket "peacekeeping" förekommer inte i något av FN-stadgans kapitel. Begreppet tillkom först år 1956 i samband med Suez-krisen och inrättandet av FN-insatsen UNEF I. Operationen var framgångsrik och liknande styrkor kom sedan att inrättas för att bevara freden även i andra områden, bl.a. Cypern och Libanon.

FN:s fredsbevarande operationer kan därför sägas vara uttryck för en kreativ tolkning av FN-stadgan. Dess laglighet har utbildats genom praxis och följer av stadgans grundläggande syfte att upprätthålla internationell fred och säkerhet. Traditionell fredsbevarande verksamhet ligger därmed på en nivå mellan kapitel VI och kapitel VII i FN-stadgan.

Kapitel VI i FN-stadgan handlar om fredlig lösning av tvister. Bland annat kan säkerhetsrådet rekommendera olika procedurer för att lösa uppkomna tvister. Kapitlet innehåller inte något uttryckligt mandat för att inrätta fredsbevarande insatser.

Kapitel VII anger olika möjligheter för säkerhetsrådet att tillgripa tvångsmedel i händelse av hot mot freden, fredsbrott eller angreppshandlingar. Graden av maktmedel varierar från

rekommendationer av provisoriska åtgärder till bindande ekonomiska sanktioner och våldsanvändning under säkerhetsrådets egid.

Den traditionella fredsbevarande FN-verksamheten som utbildats i praxis kännetecknas av bl.a. följande komponenter: styrkans opartiskhet, fredsavtal mellan parterna, parternas samtycke och begränsad våldsanvändning.

Samtycke är även en förutsättning för insatser utanför FN:s ram. Ett samtycke kan lämnas såväl ensidigt i en unilateral deklaration som i en bilateral eller multilateral internationell överenskommelse. Ett samtycke kan även ges implicit. En internationell överenskommelse varigenom ett samtycke kommer till stånd kan ges en rad olika uttryck. Det är dock inte benämningen som är avgörande för en överenskommelses rättsliga giltighet, utan dess innebörd. Endast i de fall en överenskommelse innebär att rättsligt bindande rättigheter eller förpliktelser skapas erhåller den rättsverkan. Några vanliga benämningar på internationella överenskommelser är konvention, protokoll och Memorandum of Understanding. Såväl muntliga och skriftliga överenskommelser är folkrättsligt giltiga.

I traditionell fredsbevarande FN-verksamhet föreligger rätt till begränsad våldsanvändning, framförallt för personligt självförsvar. Det har även förekommit att FN-styrkor erhållit ett ökat mandat att använda våld för vissa angivna ändamål, som att skydda humanitära transporter. Säkerhetsrådet har befogenhet att legitimera en sådan utökad våldsanvändning i enlighet med kapitel VII i FN-stadgan. Detta gäller även för en icke FN-ledd styrka bestående av en grupp stater ("coalition of the willing").

När FN-staterna deltar i en fredsbevarande operation regleras de rättsliga förhållandena för styrkan och dess personal genom ett s.k. Status-of-Forces Agreement (SOFA) mellan FN och den stat inom vars territorium insatsen sker. De rättsliga frågorna om status för FN-personal m.m. är reglerade genom olika konventioner om immunitet och privilegier som respektive SOFA vanligtvis hänvisar till. Av särskild betydelse i sammangangen är Konventionen av den 9 december 1994 om skydd av personal i FN-insatser och därtill anknuten personal (SÖ 1996:20). Konventionen kom till efter det att antalet angrepp mot i FN-insatser medverkande personal ökat med många skador och dödsfall som följd. Detta i kombination med att antalet FN-insatser ökade och att dessa fick en alltmer komplex karaktär fick till följd att

de båda FN-konventionerna från 1946 (SÖ 1947:26) och 1947 (SÖ 1951:84) om privilegier och immunitet för FN respektive dess fackorgan inte gav skydd åt samtliga personalkategorier i FN-insatserna. Mot den bakgrunden ansågs det angeläget att genom en internationell reglering söka öka skyddet mot angrepp för alla dem som verkar inom eller till stöd för olika typer av FN-insatser. Konventionen slår fast den i sammanhanget viktiga principen om universiell domsrätt, d.v.s. den som begått brott mot någon av personalen i FN-insatsen skall kunna åtalas överallt. Av artikel 1 i konventionen framgår att den är tillämplig på bl.a. de polisiära komponenterna i FN-insatser. Av artikel 4 framgår att det är eftersträvansvärt att värdstaten och FN snarast ingår ett SOFA. Även om ett SOFA-avtal alltid är eftersträvansvärt får enligt många staters åsikt ingåendet därav inte uppställas som ett absolut krav. Ett SOFA-avtal kan framför allt beträffande militär och polis i långa stycken ersätta konventionens skyddsregler eller precisera dessa (se prop. 1995/96:132 s. 7).

Sverige ratificerade 1994 års konvention den 25 maj 1996. Den har dock ännu inte kunnat träda ikraft eftersom endast sju av erforderliga 22 stater ratificerat densamma. Detta faktum understryker betydelsen av att SOFA kommer till stånd så snart som möjligt när en FN-mission upprättats. För att underlätta att en SOFA kommer till stånd så snart som möjligt när en FN-mission upprättas utgav FN redan i oktober 1990 ett modell-SOFA som sedan kommit att utgöra stommen för denna typ av överenskommelser. Så följer exempelvis SOFA mellan FN å ena sidan och Kroatien respektive Bosnien-Hercegovina å andra sidan nästan ordagrant denna mall.

De rättsliga frågor som regleras i ett SOFA-avtal är bl.a. frågor om befälsrätt, jurisdiktion vid och utom tjänsteutövning, skadestånd och försäkringar, tull och beskattning, hälso- och sjukvård, immunitet och sekretess. Dessa frågor är av stor vikt särskilt i fråga om skyddet av utsänd personal eftersom varje stat enligt folkrätten i annat fall i princip har rätt att med vissa begränsningar upprätthålla de rättsregler och utöva den makt som den önskar inom sitt eget territorium. Genom internationella överenskommelser som t.ex. ett SOFA begränsas staters rätt i dessa avseenden inom det egna territoriet.

Ett SOFA medför att en internationell organisation och ett värdland ikläder sig ömsesidiga förpliktelser. Det är då angeläget att de trupp- eller polisbidragande länderna samtidigt ikläder sig en förpliktelse gentemot den internationella organisationen att uppfylla de förpliktelser

som anges i SOFA. I syfte att underlätta detta har inom FN upprättats en sådan modellöverenskommelse, daterad den 23 maj 1991. Sverige och FN hade då redan ingått två sådana överenskommelser, nämligen år 1957 beträffande FN-styrkan UNEF I i Gaza (SÖ 1957: 72) och år 1966 beträffande UNFICYP (SÖ 1966:71). Beträffande överenskommelsen om UNFICYP nämns inte civilpoliscontingenten uttryckligen, men eftersom den stod under Force Commanders befälskap får det anses underförstått att även den omfattades. Såvitt utredningen kunnat finna, har Sverige därefter inte ingått någon liknande överenskommelse med FN. Detta har dock inte hindrat att Sverige alltid uppfyllt sina förpliktelser enligt SOFA mellan FN och värdlandet.

8.1.2 Särskilt om mandat och Rules of Engagement inom FN-systemet

När FN avser att ingripa i en konflikt eftersträvas i första hand parternas samtycke. Ett sådant beslut försvåras ibland av att parterna kan vara svåra att identifiera och av att deras auktoritet ifrågasätts. När en förhandling närmar sig sitt slut och en vapenvila synes möjlig, kan konflikten rent av trappas upp, eftersom parterna strävar efter en så stark maktposition som möjligt inför kommande fredsförhandlingar. När en konflikt nått detta stadium är det även från rent humanitära utgångspunkter mycket angeläget att få ett slut på striderna. Varje dags försening kan kosta hundratals människoliv.

Allt detta medför att kraven är höga på de diplomater och politiker som genomför förhandlingarna. Många frågor kan fortfarande vara olösta när förhandlingarna kommit så långt att förslaget till *mandat* för en fredsfrämjande styrka är acceptabelt för parterna. Mandatet antas i form av en resolution i säkerhetsrådet (i undantagsfall av generalförsamlingen) och har vanligtvis en tidsbegränsning på t.ex. sex månader. Resolutionen inleds vanligen med ett antal s.k. preambulära paragrafer som beskriver bakgrund och hittills vidtagna åtgärder. Därefter följer ett antal operativa paragrafer. Bland de operativa paragraferna märks just mandatet, dvs. *FN-insatsens arbetsuppgifter* (terms of reference) i stort. I samband med de återkommande mandatförlängningarna kan säkerhetsrådet besluta om förändrat mandat för en styrka. Om mandatet medför befogenhet att använda våld enligt kapitel VII finns regelmässigt en uttrycklig hänvisning till detta kapitel i resolutionen.

I kapitel 9 kommer mandaten för ett antal FN-missioner att presenteras närmare, men för det fortsatta resonemanget kan det vara av värde att redan nu studera ett mandat närmare. Valet faller på United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium, (UNTAES) på gränsen mellan Kroatien och Serbien. Styrkan grundades genom resolution 1037 (1996) den 15 januari 1996 under hänvisning till ett s.k. Basic Agreement mellan den kroatiska regeringen och serberna i östra Slavonien. UNTAES innehåller såväl en militär som en civil komponent. Den militära komponentens mandat anges i resolutionens operativa paragraf 10 och den civila i paragraf 11. Huvuddelen av paragraf 11 och samt paragraf 12 lyder :

"(The Security Council) decides that, consistent with the objectives and functions set out in paragraphs 12 to 17 of the Secretary General's report of 13 December 1995, the civilian component of UNTAES shall have the following mandate:

(a) To establish a temporary police force, define its structure and size, develop a training programme and oversee its implementation, and monitor treatment of offenders and the prison system, as quickly as possible, as set out in paragraph 16 (a) of the Secretary-General's report

(d) To facilitate the return of refugees as set out in paragraph 16 (e) of the Secretary-General's report;

(e) To organize elections, to assist in their conduct, and to certify the results as set out in paragraph 16 (g) of the Secretary-General's report

...

12. Decides that UNTAES shall also monitor the parties' compliance with their commitment, as specified in the Basic Agreement, to respect the highest standards of human rights and fundamental freedoms, promote an atmosphere of confidence among all local residents irrespective of their ethnic origin, monitor and facilitate the demining of territory within the Region, and maintain an active public affairs element;..."

I den följande paragrafen uppmanas Kroatien att inom 30 dagar inkludera UNTAES i det SOFA som gäller för "United Nations Peace Forces and Operations in Croatia".

Till följd av sin karaktär av förhandlingskompromiss är ett mandat ofta generellt hållt och därmed också tolkningsbart. Många gånger är detta också avsiktligt fallet för att undvika svåra mandat-

omförhandlingar allteftersom konfliktsituationen förändras. När styrkan upprättas återstår att formulera *FN-styrkans arbetsuppgifter i detalj*. Detta sker i flera olika dokument vilka kortfattat skall presenteras i det följande.

En viktig åtgärd är att tidigt göra en *preciserad tolkning av mandatet i form av ett Rules of Engagement (RoE)*. Dokumentet utarbetas på plats men under fortlöpande kontakt med högkvarteret i New York. RoE är inget formellt förhandlingsresultat mellan FN och konfliktens parter men hänsyn tas naturligtvis även till underlag som bygger på samtal med parterna. RoE kan finnas på flera nivåer och inom flera sakområden. Av RoE framgår bl.a. konfrontationsregler och villkor för maktutövning, inte minst rätten att bruka våld och att göra frihetsberövanden. RoE är det dokument som anger gränserna för den enskilde soldatens eller polismannens agerande på fältet. RoE i sin helhet är ofta hemligt och känt endast av FN-styrkans ledning. Helt öppen information är de delar som polismannen på fältet måste känna till om t.ex. våldsanvändning. Det kan av lätt insedda skäl vara svårt att omedelbart vid grupperingstillfället formulera ett heltäckande RoE. I själva verket kan det ta ansevärd tid i anspråk att utarbeta ett RoE. Det innebär att civilpolis och annan personal inte alltid känner de reella gränserna för tjänstens utövande. RoE anger på sätt och vis ambitionsnivån för en styrka. Vilken kraft kan man sätta bakom orden? Finns det resurser på plats som gör det möjligt att ge personalen långtgående befogenheter? Efterhand som situationen i konfliktområdet utvecklas, kan det bli lämpligt att förändra styrkans uppgifter. Detta kan ske i samband med en mandatförändring eller i andra styrande dokument, t.ex. RoE. Trögheten att kunna anpassa (skärpa) RoE har vid olika tillfällen medfört att FN-insatser inte kunnat fullgöra sin roll. Som exempel på sådana situationer framförs ofta insatsen i Somalia och UNPROFOR-insatsen i det f.d. Jugoslavien.

FN utger vidare ett dokument betitlat *Notes for the Guidance of UNCIVPOL on assignment*. Dessa riktlinjer, vilka fastställs av chefen för DPKO, är numera uppställda enligt ett standardiserat mönster och innehåller 16 kapitel med sammanlagt 90-100 paragrafer. Till detta kommer ett dussintal bilagor. Dokumentet är till stor del att karaktärisera som anställnings- och arbetsvillkor och syftet uppges i första paragrafen vara att ge civilpoliserna en möjlighet att bekanta sig med missionen och underlätta förberedelserna för ankomsten. I övrigt anges mandatet, lämnas geografisk och klimatmässig information om insatsområdet, beskrivs styrkans organisation samt regleras anställ-

ningsvillkor såsom ledigheter och tjänstgöringstider. Ett viktigt avsnitt utgörs av "Conduct and performance" som anger att civilpoliserna alltid skall vara opartiska och att de skall undvika sådana åtgärder som kan riskera deras rykte i det avseendet. Vidare anges de formella kraven på personalen vad gäller tjänsteår, språkkunskaper och andra relevanta färdigheter samt krav på hälsoprofil. Dessa krav presenteras närmare i kapitlet Organisationer och aktörer. Bland bilagorna märks ett formulär som varje civilpolis skall underteckna. Civilpolisen åtar sig bland annat att inte publicera internt material, att inte ge intervjuer utan särskilt tillstånd samt att iaktta de speciella regler som gäller för fotografering i området.

Ytterligare två dokument som reglerar verksamheten i missionsområdet skall nämnas här, nämligen *Standard Operating Procedures* (SOP). I vissa fall har denna handling varit uppdelad i två dokument genom att vissa avsnitt brutits ut och fått namnet *Standard Administrative Procedures* (SAP). SOP beslutas på regional nivå. I *Guidance* för UNTAES anges exempelvis uttryckligen att "the UNCIVPOL shall function in accordance with standing operating procedures (SOP) to be issued by the Police Commissioner with the approval of the Transitional Administrator". En SOP/SAP innehåller ytterligare preciseringar av verksamheten och hänvisar i vissa fall till *Notes for the guidance* för att motivera sin auktoritet att ge dessa ytterligare styrka. I SAP för UNPROFOR av den 6 februari 1995 hänvisas exempelvis under avsnittet 9 Discipline till *Notes for the Guidance* av den 1 februari 1992. I det aktuella avsnittet i SAP återfinns detaljerade bestämmelser för rutiner vid undersökningar av disciplinbrott begångna av poliser i styrkan.

8.2 Nationell nivå

I 10 kap. Regeringsformen (RF) stadgas om riksdagens deltagande i viktigare utrikespolitiska avgöranden. Flera av bestämmelserna i kapitlet syftar till att förhindra regeringen från att ställa riksdagen inför fullbordat faktum i sådana frågor. Genom 10 kap. 1 § RF slås fast att överenskommelser med annan stat eller med mellanfolklig organisation skall ingås av regeringen. Mellanfolkliga organisationer i denna mening är endast de organisationer som är rättssubjekt enligt folkrätten, dvs. i allt väsentligt sådana som är grundade på mellanstatliga avtal. Enligt 10 kap. 2 § RF får emellertid regeringen inte ingå en bindande

internationell överenskommelse utan att riksdagen har godkänt denna, om överenskommelsen förutsätter, att lag ändras, upphävs eller att ny lag stiftas, eller om den i övrigt gäller ämne som riksdagen skall besluta om, t.ex. bevilja nya anslag, eller om överenskommelsen är av större vikt. Det senare avgörs av regeringen under konstitutionellt ansvar. Genom 10 kap. 3 § regeringsformen får regeringen uppdra åt förvaltningsmyndighet att ingå internationell överenskommelse som inte kräver riksdagens eller utrikesnämndens medverkan. Ett sådant bemyndigande kan gälla en viss angiven fråga men kan också utformas generellt. Det kan ges i förordning, i myndighetens instruktion eller i ett särskilt regeringsbeslut. Bemyndigandet får endast gälla avtal som bara kan ingås av stater och som får folkrättsliga verkningar. Ytterst är det staten som ansvarar för att åtagandena i dessa överenskommelser efterlevs. Regeringen måste därför ha överblick över de avtal som binder Sverige. I sammanhanget bör också uppmärksammas regeringens skyldighet (10:6 RF) att fortlöpande hålla utrikesnämnden underrättad om de utrikespolitiska förhållanden som kan få betydelse för rikets säkerhet och att i alla utrikesärenden av större vikt överlägga med utrikesnämnden, om det kan ske.

RF reglerar vidare bl.a. kompetensfördelningen mellan riksdagen och regeringen i fråga om när en svensk väpnad styrka får sättas in i strid eller sändas till annat land. Det är regeringen som får sätta in Försvarmakten eller del därav för att möta ett väpnat angrepp mot riket. Även då Sverige inte utsatts för ett väpnat angrepp ankommer det på regeringen att bestämma om svenska trupper skall sättas in i strid eller sändas till ett annat land. Bestämmelsen i 10 kap. 9 § första stycket RF innebär dock att riksdagen har ett bestämmande inflytande i frågan. Som huvudregel gäller således att riksdagens medgivande skall inhämtas i varje särskilt fall. Enligt andra punkten i samma bestämmelse kan dock riksdagen ge sitt godkännande i förväg genom att anta en lag som anger förutsättningarna för åtgärden.

Riksdagen har antagit en sådan lag som nämnts ovan, lagen (1992:1153) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands. I denna lag bemyndigas regeringen att sända en väpnad styrka utomlands utan att inhämta riksdagens godkännande, under förutsättning att FN eller OSSE begärt det och beslutat om en fredsbevarande operation. Ytterligare en förutsättning är att styrkan ställs till förfogande för fredsbevarande verksamhet. Högst 3 000 personer ur utlandsstyrkan får samtidigt tjänstgöra utomlands i väpnad tjänst med stöd av denna lag.

Med väpnad styrka avses en styrka som är utrustad på ett sådant sätt att den inte enbart har vapen för självförsvar. I samband med konstitutionsutskottets granskning (1990:91:KU30 bil A 17.3) av Sveriges deltagande med ett fältsjukhus i Saudiarabien under Kuwaitkrisen, godtogs regeringens tolkning av RF 10:9, innebärande att personal som sänds utomlands kan vara utrustad med vapen för självförsvar utan att den skall betraktas som "väpnad styrka". Jämför också t.ex. Sveriges minröjningsinsatser i Estland med bestyckade fartyg, som inte heller ansetts utgöra väpnad styrka (PM inom Försvarsdepartementet i ärende Fo94/1885/SI). *Av konstitutionellt intresse är således det som anses vara väpnad styrka.*

Lagen om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands, andra paragrafen, stadgar att personal som skall delta i fredsbevarande verksamhet skall anställas särskilt för detta och att de skall ingå i en utlandsstyrka inom Försvarsmakten. Rekryteringen sker således på frivillighetens grund. Förordningen (1984:309) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten innehåller närmare bestämmelser om denna styrka. Bland annat framgår att det är Försvarsmakten som skall rekrytera, organisera och utbilda styrkan. Av 3 § i förordningen följer att förordningen tillämpas även på en civil polisavdelning. Förordningen innehåller också bl.a. bestämmelser som reglerar skyldigheten för den anställda att fullgöra utbildning och att tjänstgöra utomlands. Av 14 § framgår vidare att det finns särskilda bestämmelser om förmåner till anställda i utlandsstyrkan. Dessa återfinns i förordningen (FFS 1984:31) om förmåner till anställd i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten. Hänvisningar till utlandsstyrkan inom Försvarsmakten finns också i 2 kap. 3 § 3 och 5 § 3 Brottsbalken (BrB), 1 § 5 lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. samt i lagen (1994:2076) om skydd för anställning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret m.m.

Som ovan nämnts avses med väpnad styrka en styrka som är utrustad på ett sådant sätt att den inte enbart har vapen för självförsvar. Det kan också antas att det i begreppet ligger att det skall vara fråga om fler än två personer för att det skall vara fråga om en styrka. Däremot kan det inte anses föreligga något krav på att *alla* som ingår i styrkan måste vara beväpnade för att de skall anses ingå i den väpnade styrkan. Så kan ju t.ex. en auditör, en präst eller sjukvårdspersonal ingå i en väpnad styrka. Detsamma måste anses gälla för poliser. Poliser kan således ingå i den väpnade styrkan oavsett hur de själva är beväpnade respektive "icke-beväpnade". Vid definieringen av om styrkan är

väpnad eller inte ser man till helheten och således inte till varje individ för sig. Det är därför av avgörande betydelse att se till i vilket sammanhang personalen ingår. I de fall där svenska poliser ingår i en styrka som även innehåller militära beväpnade komponenter (med utrustning för annat än enbart för självförsvar) måste de anses utgöra en del av den väpnade styrkan, oavsett sin egen beväpning. I de fall poliser inte utgör en del också av en svensk militär insats är det naturligtvis inte tal om att de skall anses som väpnad styrka, förutsatt att de inte är beväpnade för mer än självförsvarsändamål. (Svenska poliser som sänds utomlands är som huvudregel obeväpnade. Enda undantaget har varit vid deltagandet i VEU:s insats i Mostar. Samtliga poliser i operationen utom de brittiska var beväpnade i självförsvarssyfte.)

I den mån svenska poliser skall tjänstgöra i en fredsfrämjande insats och ingå i en svensk militär styrka måste de således, för att uppfylla kraven i RF 10:9 och i lagen om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands vara anställda i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten. Försvarsmakten blir då *huvudman för poliserna när de genomgår utbildning och under tiden de tjänstgör utomlands. Under anställningsperioden övertar följaktligen Försvarsmakten arbetsgivaransvaret från den ordinarie arbetsgivaren.* Å andra sidan finns inget krav på att poliserna måste anställas i Försvarsmaktens utlandsstyrka om de skall tjänstgöra utomlands utan att ingå i en svensk väpnad styrka och utan annan beväpning än för självförsvarsändamål.

Det bör observeras att lagen om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands inte omfattar deltagande med väpnad styrka i *utbildning* för fredsfrämjande verksamhet i utlandet. Den frågan, som närmast tar sikte på deltagandet i övningar inom ramen för Partnerskap för Fredsamarbetet regleras i lagen (1994:588) om utbildning för fredsfrämjande verksamhet. Även de svenskar som deltog i PFF-övningen våren 1997 var anställda i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten.

Av särskilt intresse i sammanhanget är att all personal i utlandsstyrkan, i och med anställningen, som nämnts ovan, kommer att omfattas, förutom av förmånsbestämmelserna, av disciplinansvarsbestämmelserna i lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. (se den lagen 1 § 5) samt av bestämmelserna i 2 kap. 3 § 3 och 5 § 3 BrB.

I 2 kap. BrB finns bestämmelser om svensk domsrätt, dvs. när svensk domstol är behörig och svensk lag tillämplig. Dessa regler kan sägas ge svar på i vad mån svensk domstol har kompetens att döma över ett visst brott. I Sverige tillämpas för de flesta brott principen om dubbel straffbarhet. Detta innebär att det skall vara fråga om en straffbar gärning såväl enligt gärningsortens lag som enligt den svenska lagen. Bestämmelsen i 2 kap. 3 § BrB innehåller dock regler som ger svensk domstol behörighet oberoende av lagen på gärningsorten. Av intresse i detta sammanhang är främst tredje punkten som uttryckligen hänvisar till någon som är "anställd i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten". Bestämmelsen kom ursprungligen till genom en ändring år 1986 som innebar att Sveriges straffrättsliga kompetens utvidgades så vitt avsåg personer tillhörande den svenska FN-styrkan, till att omfatta alla brott som en person som ingår i styrkan begår. Bestämmelsen har därefter ändrats till att omfatta anställda i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten. Svensk jurisdiktion föreligger därför numera oberoende om brottet begåtts inom ett visst område (jfr andra punkten samma bestämmelse), i tjänsten eller på fritiden. Bakgrunden till bestämmelsen är att FN-personal i straffrättsligt hänseende bara är underkastad sitt hemlands jurisdiktion, dvs. immunitet föreligger i den mottagande staten och den stat som ställt en styrka till FN:s förfogande har förbundit sig att utöva en effektiv jurisdiktion över alla brott som personalen i styrkan kan tänkas begå. I 2 kap. 5 § andra stycket BrB finns bestämmelser om krav på åtalsprövning för brott som begåtts utomlands. Som huvudregel gäller att åtal för brott som begåtts utomlands endast kan väckas om regeringen eller den regeringen bemyndigar meddelar ett särskilt förordnande om detta. Huvudregeln är dock försedd med undantag. Ett sådant undantag finns i tredje punkten och innebär att det inte behövs något särskilt åtalsförordnande angående brott som begåtts av någon som är anställd i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten, för brott som begåtts vid tjänstgöring utomlands. Även detta skall ses mot bakgrund av att den stat som ställer en styrka till förfogande samtidigt åtar sig att utöva en effektiv jurisdiktion över alla brott som en medlem i styrkan kan tänkas begå.

Behov av bemyndigande i lag

Som framgått ovan är det av avgörande betydelse, inte bara för frågan om vilka förmåner som skall gälla för en polis som sänds ut i en fredsfrämjande insats, utan också för vilka möjligheter den svenska staten har att lagföra den som begår en brottslig handling utomlands,

eller att ”bestrafva” vederbörande inom ramen för ett disciplinärt förfarande, om de poliser som skall delta i fredsfrämjande insatser anställs i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten eller inte. Av vad som anförts ovan bör också ha framgått att det är möjligt att sända svenska poliser utomlands utan att dessförinnan anställa dem i utlandsstyrkan utan att detta strider mot 10:9 RF, förutsatt att poliserna inte anses ingå i en svensk väpnad styrka. *Detta innebär att det inte behövs något bemyndigande i lag i förväg för regeringen för att kunna sända ut poliser som antingen är obehäpnade eller endast har vapen för självförsvarsändamål, när dessa inte ingår i en svensk väpnad styrka.* En särskild lag om polisväsendets utlandsstyrka är därför inte nödvändig. När det sedan gäller de poliser som deltar som civil polisavdelning i ett svenskt militärt truppbidrag, blir dessa en del av den väpnade styrkan och RF 10:9 § är tillämplig. Utan en ändring i 2§ lagen om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands kan sådana poliser inte anställas hos någon annan än i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten.

Behov av svensk domsrätt

När det gäller frågan om den straffrättsliga jurisdiktionen har det ovan anförts att bestämmelsen i 2 kap. 3 § 3 BrB är en följd av Sveriges åtagande att utöva en effektiv straffrättslig jurisdiktion över alla brott som en person som ingår i styrkan kan tänkas komma att begå. Detta måste också anses vara ett skäl till att disciplinansvarsbestämmelserna i lagen om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. gäller för de anställda i utlandsstyrkan. För personalen gäller i regel full immunitet mot den mottagande statens jurisdiktion på grund av det särskilda SOFA som ingås mellan FN eller annan mellanfolklig organisation och den mottagande staten. Det finns därför också ett svenskt intresse av att kunna beivra förseelser och brott som begås av de utsända.

Vad kan det då finnas för anledningar till att införa motsvarande möjligheter att döma för brott eller utkräva disciplinansvar av poliser i Sverige för förseelser eller brott som begåtts utomlands? Den första frågan man har att ställa sig är om Sverige har något internationellt åtagande att tillse att vi har full jurisdiktion över brott som begås av våra medborgare även i andra fall än när dessa ingår i en väpnad styrka, när de fullgör andra fredsfrämjande insatser på uppdrag av t.ex. FN. Någon sådan skyldighet torde dock inte föreligga. Den andra frågan man har att ställa sig är huruvida det finns ett svenskt intresse av att beivra alla typer av förseelser och brott som kan tänkas begås av utsänd

personal. I Sverige har vi generösa behörighetsregler i fråga om svensk domstols behörighet vid brott som begåtts utomlands. Den allmänna behörighetsregeln finns i 2 kap. 2 § BrB och kan sägas vara huvudregeln. Enligt denna begränsas svensk behörighet endast av kravet på dubbel straffbarhet och principen om att den lindrigaste lagen skall tillämpas. Detta innebär att 2 kap. 3 § 3 BrB blir av praktisk betydelse först när kravet på dubbel straffbarhet inte är uppfyllt. I den mån poliser skall tjänstgöra i ett land där vissa gärningar inte är straffbelagda, men som i Sverige anses straffvärda, kan det finnas ett svenskt intresse av att kunna lagföra även om inte kravet på dubbel straffbarhet är uppfyllt. Som ett exempel kan rattfylleribrottet nämnas. När det gäller möjligheterna att utkräva disciplinansvar kan konstateras att intresset av att kunna utkräva ett sådant gör sig starkare gällande när det är fråga om personal som ingår i en väpnad styrka eftersom det i botten också finns folkrättsliga regler som ställer vissa krav på att det inom en sådan styrka skall finnas en befälskedja och möjlighet att använda disciplinära korrekationsmedel. Visserligen har FN aldrig klargjort i vad mån deltagare i en fredsfrämjande militär insats en skyldighet att följa krigets lagar, men det är rimligt att anta att en sådan skyldighet gäller analogivis.

I sammanhanget bör noteras att den uppgift som den utsända personalen har att verka under till följd av mandatet och frågan om det finns ett SOFA som garanterar immunitet, har avgörande betydelse för frågan om särskilda jursidiktionsbestämmelser och disciplinansvarsbestämmelser behövs. Om Sverige ensamt har domsrätt över den utsända personalen måste tillses att bestämmelser finns som möjliggör att jurisdiktion kan utövas. Finns immunitet finns också ett större svenskt intresse av att kunna lagföra. Ju starkare militära drag en fredsfrämjande insats med poliser har (t.ex. polisinsatser av typ "gendarmeri"), desto större intresse av att ha ett regelverk som motsvarar det som gäller för de anställda i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten. På motsvarande sätt minskar skälen till att ha särskilda bestämmelser om uppdraget som skall utföras mer är att likna vid en ren biståndsinsats utan inslag av maktutövning.

Övrigt

Liknande resonemang kan tillämpas på förmånsfrågorna. Ett av argumenten till att frågan om förmåner för anställda inom utlandsstyrkan inom Försvarsmakten har reglerats i förordningsform och inte efter avtalsförhandlingar har varit just uppdragets/

anställningens risknivå. Den statliga riskgarantin som utbetalas vid skada, bestående invaliditet eller dödsfall är t.ex. högre än den som utgår för andra anställda inom staten, när de tjänstgör utomlands. I stället för sex basbelopp utgår ersättning med 22 basbelopp, vilket framgår av 18 § förordningen om förmåner till anställd i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten. Andra skäl till författningsreglering kan ha varit att staten velat undvika arbetstidsreglering och arbetsmarknads-konflikter.

9 Svenska erfarenheter av genomförda och pågående polisinsatser

Sverige har deltagit i 16 fredsfrämjande insatser där poliserna varit anställda i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten. 14 av dessa har genomförts av FN och två av VEU. Sammanlagt har ca 1 600 svenska poliser tjänstgjort utomlands som poliser. Den allra största delen av dem har tjänstgjort i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten. Övriga poliser har deltagit i insatser som haft en utpräglad biståndskaraktär. De har under utlandstjänstgöringen varit anställda av Rikspolisstyrelsen som rekryterat dem enligt överenskommelse med Sida. I detta kapitel presenteras översiktligt de missioner där Sverige deltagit med poliser. Insatsen i Albanien är nyligen startad och några erfarenheter har ännu inte kunnat dras av den; missionen ingår därför inte i den följande redovisningen. Presentationen är uppdelad i två delar: dels de insatser där poliser varit anställda i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten, dels de insatser där poliserna haft annat anställningsförhållande. I flera fall saknas det officiella svenska översättningar av de källor som använts. I de flesta av dessa fall återges den engelska texten.

9.1 I utlandsstyrkan inom Försvarsmakten

Arbetsuppgifterna för polisstyrkorna återfinns i olika källor: mandat som uttryckligen framgår av en resolutionstext, resolutioner som hänvisar till en rapport från FN:s generalsekreterare, "missionsinterna" dokument som Standard Operating Procedures (SOP), Operational Directives etc. Arbetsuppgifterna har i vissa fall utvidgats genom avtal mellan FN och parterna i konfliktområdet. Sådana överenskommelser benämns ofta "Letter of Understanding". I missionerna har polisavdelningen i regel benämnts United Nations Civilian Police Unit, CIVPOL. Denna förkortning används genomgående i kapitlet. Det har i de flesta fall inte varit möjligt för utredningen att exakt härleda det eller

de ursprungliga dokument som anger polisens uppgifter. I det följande anges i regel arbetsuppgifterna som de framgår av olika samlingsdokument. De internationella insatserna i det f.d. Jugoslavien har varit mycket stora även inom det polisiära området. Engagemanget där har gett många viktiga erfarenheter och beskrivs därför mer utförligt än vad som är fallet för de andra insatsområdena.

9.1.1 United Nations Peace-keeping Force in Cyprus (UNFICYP)

Tillkomst, sammansättning och ledningsstruktur

Missionen etablerades genom säkerhetsrådets resolution 186 daterad den 4 mars 1964. Kungl. Maj:t beslutade den 10 april 1964 om ett utökat svenskt militärt deltagande i UNFICYP och samtidigt om deltagande med 40 poliser i den 175 man starka internationella civilpolisstyrkan. Missionen pågår fortfarande men utan svenskt deltagande.

I denna mission lades grunden för ett nytt koncept genom att en egen enhet med civilpoliser bildades. Civilpolisstyrkan förhandlades fram mellan FN och ett fåtal länder av vilka Sverige var ett. Övriga var Danmark, Österrike, Australien och Nya Zeeland. Skapandet av UNCIVPOL skedde utan uttryckligt medgivande av säkerhetsrådet och omnämndes inte i resolutionstexten. Under en lång följd av år var Sverige och Australien de enda två polisbidragande länderna. Sammanlagt har ca 1500 svenska poliser tjänstgjort i UNFICYP under det 29 år långa engagemang som för svensk del avslutades under hösten 1993. Sverige bidrog under åren med ett varierande antal poliser. När Sveriges engagemang upphörde var antalet svenska civilpoliser 18.

UNFICYP leds av en militär Force Commander. Civilpolisverksamheten står under befäl av en Police Adviser som är underställd Force Commander. Civilpoliserna är obehäpnade.

Mandat och arbetsuppgifter

UNFICYP:s *mandat* beskrivs i ett samlingsdokument på följande sätt: "In the interest of preserving international peace and security, to

use its best efforts to prevent the recurrence of fighting and, as necessary, to contribute to the maintenance and restoration of law and order and a return to normal conditions. Since the hostilities of 1974, this has included supervising the cease-fire and maintaining a buffer zone between the lines of the Cyprus National Guard and of the Turkish and Turkish Cypriot forces.”

Arbetsuppgifterna för civilpoliserna lades fast den 25 april 1965 i ett av generalsekreteraren utfärdat ”Operational Directive”. Detta anger följande arbetsuppgifter:

”(a) Establishing liaison with the Cypriot police; (b) Accompanying Cypriot police patrols which are to check vehicles on the roads for various traffic and other offences; (c) Manning United Nations police posts in certain sensitive areas, namely areas where tension exists and might be alleviated by the presence of UNFICYP police elements; (d) Observing searches of vehicles by local police at roadblocks; (e) Investigating incidents where Greek or Turkish Cypriots are involved with the opposite community; (f) Special investigations as necessary.”

Efter den turkiska interventionen år 1974 och överenskommelsen om eldupphör den 16 augusti 1974 etablerades en buffertzoon mellan parterna vari endast civilpoliser fick utföra polisiära patrulleringsuppgifter. Civilpoliserna saknar exekutiva befogenheter.

Erfarenheter

I denna mission lades de första grunderna för FN:s civilpolisverksamhet. I de tidigare missionerna hade alla typer av polisuppgifter utförts av militärpoliser vilka dels verkade inom den militära komponenten och dels gentemot civilbefolkningen. Dessa hade haft vissa begränsningar då det gällde att verka bland civilbefolkningen eftersom deras roll i vissa hänseenden inte var tydlig. En renodlad civil polisstyrka kom att bli mer accepterad av lokalbefolkningen.

Omständigheten av att civilpoliserna till skillnad från militärpoliserna var obehäpnade bidrog till att skapa förtroende och underströk att denna komponent inte utgjorde något hot gentemot vare sig parterna eller befolkningen. En av de första uppgifterna för UNCIVPOL var att övervaka den grek-cypriotiska polisen vid dess genomsökning av turkycypriotiska fordon vid vägsräddningar. Parterna nyttjade UNCIVPOL:s närvaro för att förhindra övergrepp från

motparten. UNCIVPOL etablerade närvaro på båda parternas polishögkvarter för att kunna förmedla kontakter mellan dessa. Genom stationeringen på båda parternas områden kunde UNCIVPOL assistera Internationella Röda Korset i dess arbete med att spåra saknade personer.

Genom att utföra en rad icke-militära uppgifter bidrog missionen till en normalisering av levnadsförhållandena. UNCIVPOL genomförde många av dessa icke-militära uppgifter. Dessa innefattade en rad humanitära åtgärder som att eskortera civila under förflyttning och att ge skydd åt lantbrukare under arbete inom känsliga områden. UNCIVPOL ombesörjde pensionutbetalningar till de grekcyprioter vilka efter öns delning år 1974 förblivit i de områden som då blev turkcypriotiska.

9.1.2 United Nations Transition Assistance Group (UNTAG) i Namibia

Tillkomst, sammansättning och ledningsstruktur

Missionen beslutades genom säkerhetsrådets resolution 435 daterad 29 september 1978. Missionen fick ett mandat om 12 månader. Implementeringen skedde dock först med start den 1 april 1989. Missionen avslutades år 1990. Regeringen beslutade den 16 mars 1989 att ställa högst 30 poliser till förfogande för tjänstgöring i missionen. Genom regeringsbeslut den 13 juli samt 5 oktober 1989 kom Sverige att ställa ytterligare 45 poliser till förfogande, vilket medförde att det svenska bidraget kom att uppgå till 75 poliser.

UNTAG var den första missionen där civilpoliser nyttjades i samband med registrering av väljare, övervakning av valkampanjer och vid valgenomförandet. UNCIVPOL uppgick i augusti 1989 till 904 poliser från 21 länder av totalt 7000 FN-anställda i missionen. Den slutliga totala polisstyrkan uppgick till 1500 poliser från 25 länder. UNCIVPOL stod under befäl av en Police Commissioner som tillika var rådgivare åt generalsekreterarens särskilde representant vad gällde polisiära frågor. Civilpoliserna var obehäpnade.

Mandat och arbetsuppgifter

UNCIVPOL:s *mandat* formulerades: "To monitor the functioning of the local police to help ensure that the latter carry out their duties without discrimination and with full respect for human rights;

To monitor, together with other UNTAG components, the proper conduct of the electoral campaign and verify that the political rights of citizens are respected."

Civilpoliserna saknade exekutiva befogenheter.

En av de viktigaste *arbetsuppgifterna* var att återupprätta befolkningens förtroende för den nationella poliskåren. Poliskåren i Namibia hade under flera år deltagit i direkta stridshandlingar förstärkta av flera tusen sydafrikanska poliser. UNCIVPOL rapporterade övergrepp vilka skedde i stor omfattning. CIVPOL hjälpte bl.a. de i befolkningen som ville göra polisanmälan av olika slag så att de inte utsattes för övergrepp vid anmälningstillfället. Efterhand som CIVPOL-stationer upprättades kom befolkningen att få förtroende för CIVPOL och vände sig i stor omfattning dit för att söka hjälp. CIVPOL hade tillträde till den lokala polisens stationer och arrestlokaler och kunde därför bl.a. verifiera behandlingen av de frihetsberövade och utreda orsakerna till varför de blivit frihetsberövade. Bland uppgifterna ingick även att delta tillsammans med den lokala polisen vid utredningar av grövre brott och vid genomförandet av brottsplatsundersökningar. Genom ett sådant deltagande kom den lokala polisen att få ta del av civilpolisernas kunskaper, en form av "on-the-job-training".

Erfarenheter

Verksamheten i Namibia kom att utgöra inledningen till en ny era för FN-poliserna med utvidgade arbetsuppgifter med fokusering på övervakning av den nationella polisen med betoning på respekten för mänskliga rättigheterna. Civilpolisernas verksamhet i missionen har kommenterats av generalsekreterarens särskilde representant Martti Ahtisaari i ett tal den 13 september 1989, där han yttrade:

"Polisdelen av UNTAG är också unik. Aldrig tidigare har det i en FN-mission funnits en polis-övervakande komponent. För närvarande finns det mer än 900 polismän från 22 olika länder. Som ni vet

förutsätter planen att upprätthållandet av lag och ordning är den befintliga polisens uppgift. Det är emellertid CIVPOL:s uppgift att övervaka denna polis. Det är klart att vår polis har ett stort inflytande på folkets liv i Namibia. De utför nu omkring 150 patruller dagligen, av vilka 60 sker tillsammans med SWAPOL och de bevitnar politiska möten. Deras närvaro har en ständigt förtroendeingivande och lugnande effekt. Även om situationen är långt ifrån perfekt, speciellt i norr, är det i alla fall en markerad förbättring av atmosfären i hela landet, och jag hänför detta till stor del till det arbete som UNTAG:s CIVPOL utför, och till våra mer än 40 regionala och distriktscentra, utspridda över hela landet.”

9.1.3 United Nations Mission in El Salvador (ONUSAL)

Tillkomst, sammansättning och ledningsstruktur

Missionen etablerades genom säkerhetsrådets resolution 693 daterad den 20 maj 1991. Mandatet utökades i januari 1992 då det etablerades en polisdivision. Missionen avslutades i april 1995. Regeringen beslutade den 19 mars 1992 att ställa fem poliser till FN:s förfogande till och med den 20 mars 1993. Regeringen beslutade den 28 januari 1993 att förlänga det svenska deltagandet med två poliser till och med den 31 maj 1993. Genom ytterligare förlängningar deltog Sverige fram till november 1994 med polispersonal.

I samband med valen 1993 uppgick CIVPOL till 332 poliser från tio länder. Enligt det fredsavtal som ingicks mellan parterna skulle de tre existerande, militärt uppbyggda, poliskårerna ersättas av en civil nationell poliskår. Utbildningen av denna poliskår inleddes den 1 september 1992. Även efter att missionen avslutats fortsatte FN:s engagemang i landet genom utvecklingsorganet UNDP, i vars regi det bl.a. bedrivs utbildning av den nya nationella polisen. Det svenska deltagandet i den verksamheten beskrivs närmare i ett senare avsnitt i detta kapitel.

Mandat och arbetsuppgifter

Mandat och arbetsuppgifter för ONUSAL var att i nära samverkan med den salvadoranska polisen övervaka dess aktiviteter och säkerställa att den utförde sina skyldigheter på ett professionellt, objektivt och opartiskt sätt. Uppgiften löstes bl.a. genom sampatrullering och slumpvisa kontroller. Ett av syftena med kontrollerna var att förhindra hot eller andra våldsytttringar mot de mänskliga rättigheterna och samtidigt uppmuntra till en opartisk och icke-diskriminerande kontroll av lag och ordning på ett sätt som befrämjade nationell försoning.

9.1.4 United Nations Angola Verification Mission II (UNAVEM II)

Tillkomst, sammansättning och ledningsstruktur

Missionen etablerades genom säkerhetsrådets resolution 696 daterad den 30 maj 1991. Med denna resolution förlängdes den ursprungliga UNAVEM-missionen ytterligare i 17 månader och under det nya namnet UNAVEM II. Missionen avslutades i februari 1995 och ersattes då av UNAVEM III. Regeringen beslutade den 27 juni 1991 att Sverige skulle delta med högst tio poliser.

Missionen utgjordes av 350 militärobservatörer och 126 polisobservatörer. Civilpoliserna löd under chefen för militärobservatörerna och saknade således egen ledningsstruktur. Poliserna var placerade i "monitoring groups" tillsammans med militärobservatörer. Poliserna var obeväpnade.

Mandat och arbetsuppgifter

Mandatet för UNAVEM II formulerades på följande sätt:

" in accordance with the Peace Accords for Angola will be:

(a) Verification of the arrangements agreed by the Angolan parties for the monitoring of the cease-fire Agreement, which forms part of the Peace Accords for Angola;

(b) Verification of the arrangements agreed by the Angolan parties for the monitoring of the Angolan police during the cease-fire period, as set out in section III of the Protocol of Estoril, which forms part of the Peace Accords for Angola.”

Arbetsuppgifterna preciserades till att inom polisiära övervakningsgrupper besöka polisstationer, undersöka den lokala polisens aktiviteter, utreda eventuella brott mot politiska rättigheter samt att övervaka valprocessen.

Erfarenheter

Mandatet för civilpoliserna var inte tillräckligt klarlagt och kom att ge litet utrymme för enskilt polisarbete. Civilpoliserna löd under militärt befäl vilket bidrog till att arbetet inte kom att bedrivas effektivt ur polisiär synvinkel. Eftersom det inte ingick militärpoliser i missionen kom civilpoliserna att utnyttjas även för att t.ex. utreda trafikolyckor och andra förseelser begångna av FN-personal samt för bevakning av missionshögkvarteret, flygplatsen och hamnen i Luanda. I vissa områden deltog civilpoliser även i räkning av demobiliserade soldater, vilket var en uppgift som egentligen skulle utföras av militärobservatörerna.

9.1.5 United Nations Angola Verification Mission III (UNAVEM III)

Tillkomst, sammansättning och ledningsstruktur

Missionen etablerades genom säkerhetsrådets resolution 976 den 8 februari 1995. Regeringen beslutade att Sverige skulle delta med tio poliser. Genom beslut den 29 maj 1997 utökades det svenska deltagandet med ytterligare tio poliser. Sverige bidrar därför med 20 poliser i den pågående missionen.

Genom fredsöverenskommelsen i Lusaka den 20 november 1994 och den därmed följande omstruktureringen av UNAVEM II till

UNAVEM III, kom civilpolisavdelningen att ställas under befäl av en Police Commissioner som är direkt underställd generalsekreterarens särskilde representant. Detta var en för polisverksamheten gynnsam utveckling. Civilpoliserna är fortfarande samgrupperade med militärobservatörerna, men arbetsuppgifterna har särskilts och förtydligats. Den auktoriserade styrkan uppgår till 260 civilpoliser och den faktiska styrkan uppgår i juni 1997 till 255 poliser från 18 länder. Civilpoliserna är obehäpnade.

Mandat och arbetsuppgifter

Mandat och uppgifter för UNAVEM III är att bidra till att genomföra det s.k. Lusaka- protokollet enligt följande:

- ” To monitor local police
- To verify the collection and storage of arms in possession of the population
- To verify the integration of UNITA members into the Angolan National Police
- To verify the quartering of RRF (Rapid Reaction Police)
- To verify and monitor the security arrangements for UNITA leaders”

Vidare skall UNCIVPOL regelbundet besöka lokala polisstationer och inrättningar samt genomföra självständiga utredningar rörande rapporterade övergrepp. Civilpoliserna saknar exekutiva befogenheter.

Erfarenheter

Avsaknaden av fungerande lagstiftning och rättsväsende i form av åklagare och domstolar försvårar möjligheterna att bedriva en effektiv civilpolisverksamhet. En annan svårighet består i att landet saknar en fungerande infrastruktur. Uppgiften "att övervaka" tolkas av parterna på ett sådant sätt att uppgiften i några områden löses endast genom kontakter med särskilt utpekade förbindelseofficerare från den lokala polisen. Samverkan med vissa lokala polischefer är på sina håll bristfällig.

Avsaknaden av en fungerande infrastruktur, brist på FN-fordon samt de ofta förekommande mineringarna i landet försvårar civilpolisernas möjlighet att förflytta sig inom det område de ansvarar för. Effekten av verksamheten blir därmed låg. Missionsspråket är engelska men för att

kunna kommunicera med befolkningen och vissa andra FN-organ krävs kunskaper i portugisiska. Få civilpolisier behärskar portugisiska. Civilpoliserna saknar dessutom ofta tillgång till tolkar på sina stationeringar. Språksvårigheterna är därför betydande. Brottsligheten i landet är av stor omfattning och den lokala polisen klarar av olika skäl inte att säkerställa den allmänna säkerheten. I vissa fall deltar medlemmar av den lokala polisen själva i brottsliga aktiviteter.

Tillsammans leder det som anförts till slutsatsen att det är svårt att bedriva en bra civilpolisär verksamhet i UNAVEM III.

9.1.6 United Nations Transitional Authority in Cambodia (UNTAC)

Tillkomst, sammansättning och ledningsstruktur

Missionen etablerades genom säkerhetsrådets resolution 745 den 28 februari 1992 och avslutades år 1993. Regeringen beslutade den 23 april 1992 att ställa högst 30 poliser till FN:s förfogande. Genom beslut den 8 juli 1992 ställde regeringen ytterligare tio poliser till förfogande. Sverige bidrog med sammanlagt 40 poliser.

Antalet civilpolisier i missionen uppgick till sammanlagt 3 600. De stod under befäl av en Police Commissioner som var direkt underställd generalsekreterarens särskilde representant. Missionen utgjordes i övrigt av 15 900 militärer, 2 000 civil FN-personal samt 450 frivilliga s.k. UN Volunteers.

Mandat och arbetsuppgifter

Mandatet för UNTAC avsåg arbete inom följande sju områden: mänskliga fri- och rättigheter, genomförande av val, civil administration, polisverksamhet, repatriering och rehabilitering samt militära frågor.

Arbetsuppgifterna för poliserna var ursprungligen:

- "To monitor, supervise and/or control local police

- To ensure that law and order were maintained effectively and impartially
- To ensure that human rights and fundamental freedoms were fully protected.”

Arbetsuppgifterna utvidgades under missionen med följande:

- Assistera andra delar av missionen vid återvändandet av flyktingar och ”displaced persons”
- Assistera vid väljarregistrering inför valprocessen
- Övervakning av valprocessen
- Utbildning/träning av den lokala polisen

UNCIVPOL:s mandat innehöll inte exekutiva befogenheter. Mandatet ”nytolkades” dock under pågående missionen med innebörden att civilpoliserna bemyndigades att genomföra gripanden av personer som gjort sig skyldiga till grova brott av främst politisk och etnisk karaktär. Den nya tolkningen medförde vidare att civilpoliserna bemyndigades att tillsammans med militärpolis genomföra husrannsakan i syfte att återföra stulen FN-egendom. Den legala grunden för dessa bemyndiganden är oklar. UNCIVPOL bevisade även politiska möten under valkampanjen för att skydda politiker. UNCIVPOL kom vidare att svara för en omfattande humanitär verksamhet främst avseende sjukvård och sjuktransporter. I landets alla provinser bedrev UNCIVPOL utbildning av den lokala polisen.

Erfarenheter

Missionen kom till under stark tidspress mot bakgrund av det s.k. Parisavtalet som parterna undertecknade den 23 oktober 1991. Tidspressen medförde att nödvändiga förberedelser inte kunde genomföras, vilket förorsakade omfattande initiala problem för UNCIVPOL. Problemen var mest omfattande beträffande underhållstjänsten och fördröjde UNCIVPOL:s utstationering väsentligt under våren 1992.

UNCIVPOL:s verksamhet hindrades inledningsvis även av att enskilda civilpoliser från några länder inte kände till arbetsuppgifterna och heller inte var tillräckligt utbildade och förberedda för uppdraget.

9.1.7 United Nations Mission for the Verification of Human Rights and of Compliance with the Commitments of the Comprehensive Agreement on Human Rights in Guatemala (MINUGUA)

Tillkomst, sammansättning och ledningsstruktur

Missionen etablerades genom generalförsamlingens beslut den 19 september 1994. Regeringen beslutade den 24 maj 1995 att ställa två poliser till FN:s förfogande. I missionen deltar ca 400 personer från 38 länder, varav 50 är poliser. Poliserna är obehäpnade. Missionen pågår fortfarande.

Mandat och arbetsuppgifter

MINUGUA:s mandat och arbetsuppgifter formuleras på följande sätt:

- "To verify the implementation of the Comprehensive Agreement on Human Rights signed between the Government of Guatemala and the URNG in Mexico, D.F. on 29 March 1994.
- To cooperate and assist the strengthening of the institutions working for the protection of Human Rights in Guatemala."

Poliserna arbetar tillsammans med jurister och andra civila tjänstemän för att sammanställa rapporter angående övergrepp mot de mänskliga fri- och rättigheterna. Även volontärer och frivilligorganisationer deltar i arbetet.

Erfarenheter

Denna mission har till huvuduppgift att verifiera övergrepp och att parterna följer avtalet om att respektera de mänskliga rättigheterna. Poliserna utnyttjas för närvarande inte på ett effektivt sätt och används inte för att mer aktivt besöka lokala polisinställningar, övervaka den lokala polisen i form av "on the job training" och i samband med detta

överföra kunskaper till de lokala poliserna. Verifieringen av övergrepp sker idag förhållandevis passivt genom att många övervakare av de mänskliga rättigheterna inte i tillräcklig omfattning besöker polisrättningar, arrester, fängelser m.m. Andelen volontärer inom olika frivilligorganisationer anses av många vara för stor. En större kraftsamling borde ske i riktning att nyttja professionell personal för att mer systematiskt övervaka och stödja institutionsbyggandet i landet. Genom en sådan kraftsamling kunde verksamheten bli mer strukturerad och effektiv. Brottsligheten i landet är hög. Mord, rån och kidnappningar är vanliga. Detta har skapat ett stort behov av utbildningsinsatser inom rättsapparaten.

9.1.8 United Nations Operation in Somalia (UNOSOM II)

Tillkomst, sammansättning och ledningsstruktur

Missionen etablerades genom säkerhetsrådets resolution 814 den 26 mars 1993. Missionen avslutades i mars 1995. Regeringen beslutade den 17 februari 1994 att ställa tre poliser till FN:s förfogande. Sammanlagt uppgick antalet civilpoliser till 50. Sverige bidrog med två poliser under tiden 19 mars - 15 september 1994.

Mandat och arbetsuppgifter

FN presenterade i oktober 1993 en appell med begäran om stöd till ett program för återuppbyggnaden av Somalias polis- och rättsväsende. Programmet avsågs att genomföras inom ramen för UNOSOM:s verksamhet i Somalia.

Mandat och arbetsuppgifter för CIVPOL var:

”To provide assistance for the re-establishment of Somali National Police; To provide assistance in the training of the new Somali Police.”

Detta preciserades genom målsättningen att rekrytera, utbilda samt utrusta en ny somalisk poliskår med en styrka om 10 000 poliser.

Erfarenheter

Utbildningen av de nya nationella polismännen i Mogadishu genomfördes av International Criminal Investigative Training Assistance Program (ICITAP) som verkar under USA:s justitiedepartement. Något närmare samarbete mellan UNCIVPOL och ICITAP förekom inte. UNCIVPOL nådde vissa framgångar genom att ca 8 000 somaliska poliser utstationerades i 82 upprättade polisdistrikt. De svenska poliser som deltog bedömer civilpolisverksamhetens framgångar som måttliga.

9.1.9 United Nations Peace Forces (UNPF) i f.d. Jugoslavien: UNPROFOR, UNCRO och UNPREDEP

Tillkomst, sammansättning och ledningsstruktur

Efter att starka motsättningar mellan olika delrepubliker i Jugoslavien lett till att Kroatien, Slovenien, Makedonien samt Bosnien-Hercegovina förklarat sig som självständiga stater, uppstod starka protester från minoriteter inom flera av de nya staterna. Serbien motsatte sig kraftigt att flera övriga delrepubliker förklarade sig självständiga. Konflikterna ledde till att FN, genom säkerhetsrådets resolution 743 den 21 februari 1992, etablerade United Nations Protection Force (UNPROFOR). Missionen grupperades inledningsvis i Kroatien men fick relativt snart ett utvidgat område i form av Bosnien-Hercegovina samt Makedonien. Den 31 mars 1995 beslutade säkerhetsrådet att dela upp UNPROFOR i tre olika missioner. Missionen i Bosnien-Hercegovina fick behålla det ursprungliga namnet UNPROFOR och denna styrkas mandat i det landet. I Kroatien bildades United Nations Confidence Restoration Operation och i Makedonien etablerades United Nations Preventive Deployment Force (UNPREDEP). De tre missionerna var länkade till varandra inom ramen för United Nations Peace Force (UNPF) som hade sitt högkvarter i Zagreb. Generalsekreterarens särskilde representant var chef för alla tre missionerna. Denne hade även en Police Commissioner och en Theatre Force Commander till sitt förfogande. Dessa var chefer över de tre missionernas polisiära respektive militära chefer.

Regeringen beslutade den 10 mars, 7 maj och 29 oktober 1992 samt den 7 januari, 11 februari och 19 maj 1993 att ställa sammanlagt 30 poliser till FN:s förfogande. Regeringen beslutade den 1 juli 1993 att utöka det polisiära deltagandet till 35 poliser. Poliserna fanns i samtliga tre missioner.

Efter att det s.k. Daytonavtalet undertecknats kunde UNPROFOR avslutas den 20 december 1995. UNCRO avslutades den 14 januari 1996 och UNPREDEP ombildades till självständig mission den 1 februari 1996 och pågår fortfarande. UNPF upphörde också efter Daytonavtalets undertecknande.

Under tiden 1992 - mars 1995 leddes UNCIVPOL av en Police Commissioner vilken rapporterade till generalsekreterarens särskilde representant genom chefen för Civil Affairs. Strukturen innebar väsentliga problem eftersom Police Commissioner inte helt fick ansvara för polisverksamheten. Genom organisationsförändringen våren 1995 kom Police Commissioner att bli direkt underställd generalsekreterarens särskilde representant vilket var positivt för polisverksamheten. De tre formellt självständiga missionerna, UNCRO, UNPROFOR samt UNPREDEP, lydde under egna "Chiefs of Mission" med varsin "Chief UNCIVPOL". Police Commissioners befälsrätt över polisverksamheten kom därmed att formellt avskäras. Denna omstrukturering genomfördes dock endast för UNPREDEP där det utsågs en Chief UNCIVPOL. I praktiken kom Police Commissioner UNPF:s högkvarter att utöva direkt kontroll över UNCIVPOL i hela det f.d. Jugoslavien. UNCIVPOL var obebäpnad.

Antalet civilpoliser har under mandaten varierat. Tabellen anger styrkan i september 1995:

Mission	Antal poliser
UNCRO	420
UNPROFOR	22
UNPREDEP	26
Summa	468

Tabellen visar att den i särklass största andelen poliser tillhörde UNCRO.

Mandat och arbetsuppgifter

Missionernas mandat uttrycktes enligt följande:

UNCRO

"To monitor local police to ensure they carry out their tasks without discrimination against any nationality and with full respect for the Human Rights of all citizens in the mission area;

To provide assistance to UN recognized Humanitarian Aid agencies;

To monitor the functioning of the local police to help ensure that the latter carried out their duties without discrimination and with full respect for human rights."

UNPROFOR

" To maintain security inside the airport (Sarajevo);

To control all incoming personnel, aid and cargo and other items to ensure that no warlike materials are imported, and that the airport's opening is not otherwise abused in any way."

UNPREDEP

"To monitor and report any developments in the border area which would undermine confidence and stability in Macedonia and threaten its territory."

Erfarenheter från UNCRO

Förutsättningarna för civilpolisverksamhet varierade kraftigt inom de sektorer som upprättats i Kroatien. Östra Slavonien, sektor öst, kännetecknades av särskild instabilitet på grund av dess utsatta läge mellan Rest-Jugoslavien och Kroatien. I området förekom en omfattande kriminell verksamhet med styrning från vissa höga serbiska milisofficerare samt paramilitära grupperingar. Uppbyggnaden av stora militära styrkor på den kroatiska sidan gav upphov till ett mycket spänt läge som direkt inverkade på UNCIVPOL:s arbetsförhållanden. Detta

medförde bl.a. omfattande restriktioner i rörelsefriheten. Trots mycket svåra förutsättningar lyckades enskilda civilpoliser etablera goda förbindelser med den serbiska milisen. Arbetet kom att i stor omfattning inriktas på humanitära insatser i form av assistans av humanitära hjälporganisationer. Förmågan att etablera kontakter med befolkningen och förmedla humanitär hjälp bidrog till att skapa förtroende för UNCIVPOL. Detta förtroende innebar bl.a. att UNCIVPOL kom att spela en viktig roll när det gällde förhandlingar mellan serber i sektorn och kroatiska myndigheter. Västra Slavonien, sektor väst, återerövrades av kroatiska förband i maj 1995 med omfattande övergrepp på civilbefolkningen till följd. Dessa övergrepp utövades både av kroatisk militär och polis men även av civila. UNCIVPOL kom här att spela en betydande roll när det gällde rapportering av övergrepp mot de mänskliga rättigheterna. Dessa omständigheter innebar att ett betydande antal civilpoliser sattes in för att proaktivt förhindra övergrepp mot den kvarvarande serbiska minoriteten genom att visa stor synlighet samt genom ett omfattande rapporteringsarbete. Trots att civilpoliserna saknade exekutiva befogenheter utgjorde deras omfattande rapportering och framförda protester ett effektivt verktyg att dämpa konflikter.

Oaktat att mandatet inte direkt gav bemyndigande för UNCIVPOL att övervaka den kroatiska polisen på dess polisstationer lyckades den dåvarande Police Commissioner genom förhandlingar med det kroatiska inrikesministeriet utverka ett "Letter of understanding" innebärande att UNCIVPOL stationerade civilpoliser på de kroatiska polisstationerna dygnet runt. Detta innebar ett stort och viktigt genombrott för UNCIVPOL att på detta sätt utveckla övervakningsinstrumentet. Vidare genomfördes omfattande sampatrullering som resulterade i att den kvarvarande minoriteten efter hand vågade framföra klagomål och anmäla övergrepp till UNCIVPOL och den kroatiska polisen. Dessa klagomål följdes upp av UNCIVPOL genom den personal som fanns stationerad i de lokala polisstationerna. Den kroatiska polisen är välutbildad och besitter hög kompetens. Interesse fanns att etablera kollegiala kontakter med framförallt civilpoliser från de europeiska ländernas poliskårer. Dessa rent professionella kontakter var till god nytta för att utveckla och förstärka effektiviteten i civilpolisarbetet. Vissa motsättningar fanns inledningsvis mellan UNCIVPOL och den lokala polisen men samverkan etablerades på ett konstruktivt sätt. En bidragande faktor var även att det politiska trycket på kroatiska myndigheter var starkt orsakat av den omfattande rapporteringen av övergrepp. Kroatiska

myndigheter ville visa omvärlden att de utövade sin verksamhet med respekt för de mänskliga rättigheterna. I praktiken kom dock tolkningen av detta att variera. Genom att bedriva ett aktivt s.k. "village visitation program" kunde UNCIVPOL effektivt inventera antalet kvarvarande minoriteter och till humanitära biståndsorganisationer inrapportera hjälpbehovet och ge assistans vid utlämnandet av biståndet.

Sektor Nord och Syd omfattade det självutnämnda s.k. "Republika Srpska Krajina". Dessa sektorer utgjorde fram till skapandet av UNCRO de s.k. UN Protected Areas (UNPA) och kom vidare att innehålla de s.k. "Pink Zones" vilka bildade ingenmansland och övervakades av militära FN-styrkor. UNCIVPOL hade uppgiften att patrullera inom dessa Pink Zones tillsammans med kroatisk och/eller serbisk milis. Då den serbiska milisen inte var intresserad av detta, kom denna patrullering i huvudsak att ske med kroatisk polis. UNCIVPOL kom att under åren 1993-1994 bedriva en omfattande humanitär insats. Exempel på sådana uppgifter är att civilpoliserna aktivt medverkade till att humanitärt bistånd delades ut till de behövande. I vissa delar av dessa sektorer saknades möjligheter att på ett konstruktivt sätt övervaka den serbiska milisen genom dennas ovilja till samarbete och fullföljande av sina åtaganden. Genom "village visitation programs" skapades goda förutsättningar att biträda humanitära hjälporganisationer i dess arbete med att distribuera hjälpinsatser. UNCIVPOL organiserade dels egna hjälpinsatser dels sådana i samverkan med vissa FN-bataljoner. Insatserna omfattade distribution av livsmedel och medicinsk hjälp.

UNCIVPOL kunde inte på ett effektivt sätt övervaka den serbiska milisens verksamhet. UNCIVPOL hade t.ex. inte tillträde till milisens lokaler. Detta innebar att kontakterna i huvudsak genomfördes i form av dagliga besök och sammanträffande med serbiska förbindelseofficerare eller lokala polisbefäl. Vid dessa möten diskuterades polisiära frågor och inhämtning av upplysningar om dygnets ingripanden samt uppföljningar av anmälda klagomål eller övergrepp. UNCIVPOL besökte regelbundet fångelser och domstolar och följde upp enskilda ärenden.

Förutom kontakter med den lokala polisen etablerades goda och regelbundna kontakter med lokala politiska företrädare. Genom denna nära samverkan kom UNCIVPOL att åtnjuta ett stort förtroende vilket medförde att UNCIVPOL kom att användas för att förmedla kontakter även till andra FN-komponenter, organisera möten etc. I samband med

den kroatiska interventionen i sektor Väst i maj 1995, förvärrades situationen i de kvarvarande sektorerna avsevärt. Viljan till samverkan med alla FN-komponenter upphörde och övergreppen mot FN-personal ökade markant. Nästan dagligen blev FN-personal utsatta för väpnade rån och ett mycket stort antal FN-fordon stals under vapenhot. Vissa UNCIVPOL-stationer utsattes för direkta väpnade rån utförda av personer med koppling till lokala militära förband och milis. Omfattande restriktioner i rörelsefriheten p.g.a. militära aktiviteter innebar att civilpolisverksamheten inte kunde bedrivas i enlighet med uppdraget. Trots dessa yttre svårigheter hade UNCIVPOL dock goda relationer till civilbefolkningen.

Efter den kroatiska offensiven i augusti 1995 då kroatiska militära och polisiära specialförband återtog Krajina-området kom UNCIVPOL:s roll att förändras på det sätt som tidigare skett i västra Slavonien. De mycket omfattande övergreppen mot civilbefolkningen rapporterades i huvudsak av UNCIVPOL. Denna omfattande rapportering ledde till att FN utvecklade och tillskapade särskilda grupper för övervakning av respekten för de mänskliga fri- och rättigheterna bestående av särskilda observatörer och civilpoliser. Genom de erfarenheter som tidigare vunnits i västra Slavonien, kunde UNCIVPOL:s verksamhet på ett mer skyndsamt sätt inriktas mot att övervaka den kroatiska polisens verksamhet. De kroatiska myndigheternas tidigare accept av UNCIVPOL:s närvaro på de kroatiska polisstationerna, vilket manifesterades genom ett ömsesidigt "Letter of Understanding", bidrog till att förstärka möjligheterna till övervakning av den lokala polisen. Den kroatiska polisen var dock inledningsvis under hösten 1995 stationerad utanför Krajina-området vilket ledde till att UNCIVPOL inte kunde verka utanför sitt ansvarsområde, de tidigare sektorerna. I huvudsak kom UNCIVPOL att inrikta sin verksamhet till att övervaka och rapportera övergrepp av de mänskliga rättigheterna. Mot bakgrund av detta genomfördes en omstrukturering av UNCIVPOL i Krajina. Tidigare var civilpoliserna utplacerade på ett antal upprättade polisstationer av traditionellt snitt. För att öka möjligheterna att effektivt övervaka ansvarsområdet organiserades civilpoliserna i mindre grupper liknande den struktur som nyttjas av militärobservatörer. Detta innebar även en möjlighet att stationera personal på ett mer flexibelt och verksamhetsanpassat sätt än tidigare.

I samband med en ökande ström av flyende bosniska muslimer från Bihacområdet till sektor Nord, kom UNCIVPOL att övervaka den

kroatiska polisens säkerhetsarbete runt flyktinglägret Kuplensko med sina ca 30 000 flyktingar. UNCIVPOL hjälpte humanitära biståndsorganisationer i deras verksamhet genom att eskortera konvojer av flyktingar i samband med repatrieringar till Bihacområdet.

Erfarenheter från UNPROFOR

UNCIVPOL:s mandat för Bosnien-Hercegovina gav inget större utrymme för att bedriva någon effektiv civilpolisverksamhet. Mandatet angav i huvudsak att UNCIVPOL skulle kontrollera inkommande gods på Sarajevos flygplats samt nyttjas för säkerhetskontroller av resande. Denna typ av verksamhet kan inte sägas vara av klassisk poliskaraktär. UNCIVPOL kom dock att fullfölja en rad andra mer väsentliga uppgifter. Med anledning av att UNCIVPOL utvecklade ett väl fungerande samverkanssystem med företrädare för de olika parternas polis och säkerhetsorgan kom UNCIVPOL att åtnjuta ett mycket högt förtroende för sin opartiska och professionella hållning. Enligt vissa uttalanden från parterna var förtroendet för UNCIVPOL större än förtroendet för andra FN-komponenter, militära såväl som civila. Detta medförde att parterna vände sig till UNCIVPOL för medverkan till att organisera utväxling av krigsfångar samt utväxling av dödade soldater. Denna uppgift ankom formellt på det Internationella Röda Korset. UNCIVPOL besökte vidare fängelser och genomförde uppföljningar av enskilda ärenden.

Erfarenheter från UNPREDEP

Mandatet för UNCIVPOL angav huvudsakligen gränskontroll. Med anledning av denna uppgift utplacerades civilpoliserna längs med Makedoniens västra och norra gräns. Möjligheterna att kontrollera gränsen får anses vara begränsade då en omfattande smugglingstrafik genomfördes vid sidan av gränsstationerna. 26 poliser var få för att kunna bedriva gränskontroll med en rimlig ambitionsnivå. Det är överhuvudtaget tveksamt om en gränskontroll är en lämplig uppgift för en internationell polisstyrka. Schweiz bidrog till denna mission med s.k. gränspoliser vilka enligt svensk definition var att betrakta som tulltjänstemän. Dessa schweiziska gränspoliser var mer lämpade för samverkan med lokal tull och gränspolis än övriga civilpoliser.

Den komplexa politiska situationen i landet med växande etniska problem innebar att UNCIVPOL vid sidan av sin huvuduppgift gränskontroller i praktiken kom att utföra mer traditionell

civilpolisverksamhet som övervakning av den lokala polisen samt rapportering av etniska problem och konflikter. UNCIVPOL genomförde regelbunden patrullering i områden befolkade av etniska minoriteter. Denna förskjutning av arbetsuppgifterna var mer anpassade till situationens behov. Chefen för UNPREDEP gjorde upprepade försök att få till stånd en utvidgning, alternativt en ändring, av UNCIVPOL:s mandat till att omfatta sådan övervakning. Han ville även få till stånd en utvidgning av antalet civilpolisier i syfte att kunna effektivt verka konfliktförebyggande.

Interna brott inom UNPF

Vid UNCIVPOL-högkvarteret för UNPF i Zagreb fanns en särskild enhet för utredningsverksamhet, Special Investigation Unit (SIU). Denna nyttjades för interna utredningar inom UNPF. Huvudsakligen utreddes ekonomisk brottslighet som förekom i form av omfattande och grova bedrägerier. Uppgiften att utreda dessa interna brott åvilade formellt en enhet, Security and Safety Unit (SSU), lydande under Director of Administration (DOA). SSU saknade dock den polisiära kompetens som krävdes för att utreda dessa brott. Dessa interna utredningar kom tidvis att vara omfattande och ca tio FN-poliser med utredningserfarenhet arbetade med fallen. Efterhand skärptes rutinerna och internkontrollen inom missionen. Stora belopp kunde återkrävas från de nationer vars personal gjort sig skyldigt till de beskrivna brotten.

9.1.10 Västeuropeiska unionens insats i Mostar

Tillkomst, sammansättning och ledningsstruktur

EU beslutade i juni 1994 att överta administrationen av staden Mostar i Bosnien-Hercegovina i syfte att återupprätta en odelad och multietnisk stad för kroater och muslimer. Efter att Sverige framfört intresse för deltagande i VEU insatsen, beslutade de tio medlemsstaterna den 5 maj 1995 att välkomna ett svenskt deltagande. I en överenskommelse mellan EU, VEU och de lokala parterna, undertecknad i Genève den 5 juli 1994, angavs villkoren för insatsen. Regeringen beslutade den 8 juni 1995 att bidra med sju civilpolisier till Mostar. Sverige kom därmed att för första gången delta i en civil fredsbefrämjande insats inom ramen för sitt observatörsskap i VEU.

Den totala styrkan uppgick till 180 poliser varav Sverige alltså bidrog med sju. Poliserna hade inga exekutiva befogenheter, men var beväpnade för självskydd. Missionen avslutades den 15 oktober 1996 då civilpolisuppgifterna övergick till UNMIBH och dess International Police Task Force (IPTF)

Mandat och arbetsuppgifter

I den nämnda övereskommelsen från juli 1994 framgår följande.

”Article 12

Police

A single police force, unified at all levels, will be established under the authority of the EU Administrator. The composition of the police shall reflect, at all levels, that of the population in the EU administration area. It will comprise an element of international participation, which will be provided by WEU as part of the EU Administration. Further details will be set out in a separate document.

Article 13

WEU Police Element

1. The WEU police element will provide the EU Administrator with information and advice on all aspects of the public order situation in Mostar, including confidencebuilding measures, movement of refugees, handling of suspect war criminals.

It will advise on establishing selection procedures, carrying out the selection and organizing training taking maximum advantage, inter alia of present qualified personnel and appropriate existing facilities.

The WEU police element will be entitled to organize, administer, direct and supervise some police functions, such as criminal investigations, protection of VIPs, public relations at the level of central police headquarters. It will supervise and monitor other police functions, such as carrying out the judgments of courts, guarding and transfer of civilians in custody, guarding of sensitive areas, routine patrols, traffic control, disarming civilians (in the course of regular

police work), control of persons and goods, protection of civilian property at the level of local police stations.

The WEU police officers will initially participate at the level of central police headquarters at appropriate rank, while participation at the level of local police stations will take place subject to the Administrator's assessment.

2. The WEU police element will be directed by a commissioner who reports directly to the EU Administrator and receives his instructions from him.

3. In order to ensure the smooth integration of its activities into the overall administrative framework, the WEU police element will liaise with authorities in Mostar as well as with organizations operating in and around Mostar.

4. WEU police officers will carry regular police equipment. This may include individual weapons for self defense purposes. Such weapons will be registered in accordance with the international practice in similar missions. All WEU personnel will be distinguishable as members of the WEU mission by suitable, visible identification.

5. The police commissioner will periodically evaluate the public order situation and recommend adjustments especially with regard to a selective change of the size and involvement of the international/WEU police element. ”

I artikel 12 hänvisas till ett separat dokument, annex 1 till MOU, där det mer detaljerat redogörs för polisernas uppgifter, mål och skyldigheter. Målen för övervakning var följande:

”5. In relation to the MoU, the goals of the supervision and monitoring tasks are:

5.1 To develop public confidence in the local police

5.2 To create commitment for a unified police force

5.3 To control and coordinate the unifying process. ”

Erfarenheter

Sverige kom att delta med totalt 19 poliser under tiden 20 september 1995 till den 15 oktober 1996. Poliserna var uppdelade på tre olika avdelningar. Merparten av de deltagande svenska poliserna hade tidigare erfarenheter från olika FN-missioner. Utbildningen inför uppdraget var något bristfällig, troligen beroende på att detta var den första VEU missionen. Erfaren polispersonal från Bosnien-Hercegovina borde ha använts som lärare under förberedelserna. Poliser med tidigare FN-poliserfarenhet konstaterar att "lessons learnt" från tidigare liknande missioner inte nyttjats vid upprättandet av missionen. Starten av polisorganisationen och dess verksamheten blev därför trevande för att efter hand alltmer likna den organisation och det arbetssätt som efter många års erfarenheter vuxit fram inom olika FN-missioner. Om tidigare erfarenheter hade utnyttjats hade tid och kraft kunnat sparas för angelägna uppgifter.

Den övergripande ledningsorganisationen hade stora likheter med den i de flesta missioner av denna typ. Standarden på de deltagande poliserna var genomgående av hög kvalitet. Det förekom dock olika kategorier av poliser såsom gendarmer, karabinjärer och militärpoliser. De svenska poliserna ställde sig något tveksamma inför denna blandning med hänvisning till att dessa poliskårers ofta militära synsätt och framtoning inte alltid är förenligt med de arbetsuppgifter som åligger civilpoliser i ett konfliktområde. VEU-poliserna skulle vara "polisutrustade" vilket innebar att de hade eldhandvapen för självskydd. Detta gällde samtliga deltagande nationers poliser utom de brittiska. Detta motiverades med att de normalt inte bär tjänstevapen. De deltagande brittiska poliserna upprätthöll stabsbefattningar och deltog inte i den operativa verksamheten på fältet. Den svenska polispersonalens uppfattning var klart negativ till att bära vapen under civilpolisuppdragen. Detta upplevdes som en mycket viktig policyfråga bland svenska poliser med civilpoliserfarenhet. Mot bakgrund av att poliserna i denna mission inte hade ett klart mandat att utföra exekutiva uppdrag, tolkades bestämmelserna så att vapen endast fick användas i självförsvar. Trots denna tolkning rådde många oklarheter på fältet rörande en eventuell vapenanvändning. Reglering rörande vapenanvändning fanns i "Rules of conduct of WEU Police element in Mostar". Det genomfördes trots detta inte någon gemensam utbildning i vapenbruk. Beväpningen förorsakade därmed vissa problem för de svenska poliserna.

Sammanfattningsvis har de deltagande svenska poliserna uppfattat missionens uppdrag som meningsfullt. Missionen utvecklades under mandatperioden på ett positivt sätt. Sampatrullering etablerades och genomfördes. Rekrytering, träning och utbildning av den lokala polisen genomfördes till viss del, dock inte i den omfattning som var planerad.

9.1.11 United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina (UNMIBH)

Tillkomst, sammansättning och ledningsstruktur

Missionen upprättades genom säkerhetsrådets resolution 1035 den 21 december 1995. UNMIBH:s största komponent är den internationella polisstyrkan, "International Police Task Force" (IPTF) som verkar vid sidan av andra civila komponenter. UNMIBH har ingen militär del men verkar i ett område där IFOR och senare SFOR spelat en stor roll. Den auktoriserade styrkan var ursprungligen 1721 poliser vilket kommit att utökas med dels ca 200 poliser för att täcka behoven främst i Brcko-området i norra delen av Bosnien-Hercegovina, dels 120 poliser för att fullgöra de s.k. Londonuppgifterna. Regeringen beslutade den 1 februari 1996 att ställa 50 poliser till FN:s förfogande för insatserna i Bosnien-Hercegovina samt i Kroatien och Östra Slavonien. Av de 50 ställdes tio poliser till FN:s förfogande för Östra Slavonien. Regeringen beslutade den 24 april 1997 att utöka deltagandet i IPTF med tio poliser, vilket gör att det för närvarande finns 50 svenska poliser i IPTF. Civilpoliserna i IPTF är obeväpnade.

Mandat och arbetsuppgifter

Mandatet för IPTF är liktydigt med Dayton-överenskommelsens reglering rörande polisverksamheten, vilken utgör avtalets bilaga 11.

Där regleras följande:

" Article I

Civilian Law Enforcement

1. As provided in Article IV (5) (e) of the Constitution agreed as Annex 4 to the General Framework Agreement, the Parties shall provide a safe and secure environment for all persons in their respective jurisdictions, by maintaining civilian law enforcement agencies operating in accordance with internationally recognized standards and with respect for internationally recognized human rights and fundamental freedoms, and by taking such other measures as appropriate.

2. To assist them in meeting other obligations, the Parties request that the United Nations establish by a decision of the Security Council, as a UNCIVPOL operation, a UN International Police Task Force (IPTF) to carry out, throughout Bosnia and Herzegovina, the program of assistance the elements of which are described in Article III below.

Article II

Establishment of the IPTF

1. The IPTF shall be autonomous with regard to the execution of its functions under this Agreement. Its activities will be coordinated through the High Representative described in Annex 10 to the General Framework Agreement.

2. The IPTF will be headed by a Commissioner, who will be appointed by the Secretary General of the United Nations in consultation with the Security Council. It shall consist of persons of high moral standing who have experience in law enforcement. The IPTF Commissioner may request and accept personnel, resources, and assistance from states and international and nongovernmental organizations.

3. The IPTF Commissioner shall receive guidance from the High Representative.

4. The IPTF Commissioner shall periodically report on matters within his responsibility to the High Representative, the U.N. Secretary

General, and shall provide information to the IFOR Commander and, as he or she deems appropriate, other institutions and agencies.

5.--8.

Article III

IPTF Assistance Program

1. IPTF assistance includes the following elements, to be provided in a program designed and implemented by the IPTF Commissioner in accordance with the U.N. Security Council decision described in Article I (2) :

(a) monitoring, observing, and inspecting law enforcement activities and facilities, including associated judicial organizations, structures, and proceedings;

(b) advising law enforcement personnel and forces;

(c) training law enforcement personnel;

(d) facilitating, within the IPTF's mission of assistance, the Parties' law enforcement activities;

(e) assessing threats to public order and advising on the capability of law enforcement agencies to deal with such threats;

(f) advising governmental authorities in Bosnia and Herzegovina on the organization of effective civilian law enforcement agencies; and

(g) assisting by accompanying the Parties' law enforcement personnel as they carry out their responsibilities, as the IPTF deems appropriate.

2. In addition to elements of the assistance program set forth in paragraph 1, the IPTF will consider, consistent with its responsibilities and resources, requests from the Parties or law enforcement agencies in Bosnia and Herzegovina for assistance described in paragraph 1.

3. The parties confirm their particular responsibility to ensure the existence of social conditions for free and fair elections, including the

protection of international personnel in Bosnia and Herzegovina in connection with the elections provided for in Annex 3 to the General Framework Agreement. They request the IPTF to give priority to assisting the Parties in carrying out this responsibility.

Article IV

Specific Responsibilities of the Parties

1. The Parties shall cooperate fully with the IPTF and shall so instruct all their law enforcement agencies.
2. Within 30 days after this Agreement enters into force, the Parties shall provide the IPTF Commissioner or his designee with information on their law enforcement agencies, including their size, location, and force structure. Upon request of the IPTF Commissioner, they shall provide additional information, including any training, operational, or employment and service records of law enforcement agencies and personnel.
3. The Parties shall not impede the movement of IPTF personnel or in any way hinder, obstruct, or delay them in their responsibilities. They shall allow IPTF personnel immediate and complete access to any site, person, activity, proceeding, record, or other item or event in Bosnia and Herzegovina as requested by the IPTF in carrying out its responsibilities under this Annex. This shall include the right to monitor, observe, and inspect any site or facility at which it believes that police, law enforcement, detention, or judicial activities are taken place.
4. Upon request by the IPTF, the Parties shall make available for training qualified personnel, who are expected to take up law enforcement duties immediately following such training.
5. The Parties shall facilitate the operations of the IPTF in Bosnia and Herzegovina, including by the provision of appropriate assistance as requested with regard to transportation, subsistence, accommodations, communications, and other facilities at rates equivalent to those provided for the IFOR under applicable agreements.

Article V

Failure to Cooperate

1. Any obstruction of or interference with IPTF activities, failure or refusal to comply with an IPTF request, or other failure to meet the Parties' responsibilities or other obligations in this Annex, shall constitute a failure to cooperate with the IPTF.
2. The IPTF Commissioner will notify the High Representative and inform the IFOR Commander of failures to cooperate with the IPTF. The IPTF Commissioner may request that the High Representative take appropriate steps upon receiving such notifications, including calling such failures to the attention of the Parties, convening the Joint Civilian Commission, and consulting with the United Nations, relevant states, and international organizations on further responses.

Article VI

Human Rights

1. When IPTF personnel learn of credible information concerning violations of internationally recognized human rights or fundamental freedoms or of the role of law enforcement officials or forces in such violations, they shall provide such information to the Human Rights Commission established in Annex 6 to the General Framework Agreement, the International Tribunal for the Former Yugoslavia, or to other appropriate organizations.
2. The Parties shall cooperate with investigations of law enforcement forces and officials by the organizations described in paragraph 1".

I samband med mandatförlängningen i december 1996 utvidgades IPTF:s mandat till att omfatta även de uppgifter som anges i slutdokumentet från Londonkonferensen i december 1996 (de s.k. Londonuppgifterna). Det innebär att IPTF även har till uppgift att utreda de brott mot de mänskliga rättigheterna som begås av medlemmar av den nationella poliskåren i Bosnien-Hercegovina.

Erfarenheter

Genom skapandet av IPTF kom civilpolisverksamheten att sättas i fokus. Denna mission innehåller inga militära FN-komponenter och civilpolisverksamheten utgör den största delen av UNMIBH. Redan under senhösten 1995 påbörjades planeringen av en fortsatt polisiär närvaro i Bosnien-Hercegovina. Erfarenheterna från UNPROFOR visade att civilpolisverksamheten utgjorde ett viktigt instrument särskilt mot bakgrund av de erfarenheter som vunnits i Kroatien, där såväl befolkningen som parterna visade stort förtroende för det obebäpnade UNCIVPOL. Frågan om en beväpnad civilpoliskomponent med exekutiva befogenheter var föremål för diskussioner under planeringsarbetet. Omfattande diskussioner fördes huruvida styrkan skulle vara beväpnad. Dessa önskemål framfördes särskilt från USA:s sida. USA ansåg även att styrkan skulle ha exekutiva befogenheter. För att överhuvudtaget kunna vinna någon framgång med exekutiva befogenheter måste bedömas hur "motståndaren" och den i missionsområdet förekommande kriminaliteten är beskaffad och vilka åtgärder som i så fall måste kunna utföras av en internationell, exekutiv polisstyrka. Detta är en mycket vanskelig uppgift. Såväl i Kroatien som i Bosnien-Hercegovina var och är en stor del av civilbefolkningen beväpnad. Mot bakgrund av särskilt de kroatiska erfarenheterna bedömdes dock att civilpoliserna fortsatt skulle vara obebäpnade. Till denna slutsats bidrog även den omständigheten att det existerande lokala polisväsendet var kraftigt dimensionerat. Detta medförde att det bedömdes som möjligt och mera lämpligt att i stället för att ge IPTF exekutiva befogenheter, låta den internationella polisstyrkan verka *genom* den lokala polisen.

Grupper av paramilitära eller parapolisiära grupperingar opererade i början av år 1996 civilklädda eller i uniform utan att för den skull tillhöra den reguljära krigsmakten. Även civilbefolkningen gick iklädda uniformspersedlar på grund av bristen på civila kläder. Det var därför svårt att avgöra om det var ett ansvar för IFOR/SFOR eller IPTF att agera i händelse av incidenter.

Den beväpning som fortfarande är mest förekommande i området är automatvapen av typen AK 47 (Kalashnikov). Även grövre beväpning som pansarskott förekommer i brottslig verksamhet. Möjligheterna för civilpoliserna att ingripa exekutivt i sådana lägen förutsätter tillgång till tung beväpning, pansarfordon samt ett stort antal poliser med passande

militär-polisiär utbildning. Ett exekutivt ingripande av en polisstyrka beväpnad med enbart eldhandvapen av typen pistol skulle försätta personalen i en livsfarlig situation. Detta enkla slag av beväpning är i huvudsak avsedd för det egna skyddet, inte för att göra det möjligt att utöva polisiära befogenheter. En sådan exekutiv polisstyrka kommer, vilket erfarenheterna från Kroatien visat, inte att på ett naturligt sätt kunna samverka med det lokala civila samhället. Styrkan skulle ses som del av den militära komponenten och betraktas utifrån ett sådant perspektiv. Dessa aspekter, liksom viljan och möjligheterna från de bidragande ländernas poliskårer att medverka i en sådan komponent, gav vid handen att betydande svårigheter skulle infinna sig att kunna rekrytera polismän med hög utbildningsstatus från europeiska länder med tidigare erfarenheter av civilpolisverksamhet.

Omvandlingen från UNPROFOR till UNMIBH visade på stora brister i planeringen. Detta visade sig särskilt i samband med överföringen av materiel. FN-organisationens bristande planeringsförmåga stod inte i samklang med de i Dayton-avtalet stipulerade tidsramarna för IPTF:s verksamhet. Denna diskrepans hade kunnat undvikas om nödvändiga planeringsåtgärder satts in i tid och på ett mer kraftfullt sätt. Problemen orsakades delvis av att många dugliga FN-tjänstemän lämnade området när UNPROFOR avslutades. Osäkerheten om en förlängd FN-närvaro innebar vidare att den lokala FN-organisationen bemanningsmässigt låg på en alldeles för låg nivå. Dessutom fanns betydande svårigheter att snabbt kunna rekrytera kvalificerade poliser.

Ett av de största inledande problemen, bortsett från den bristfälliga underhållstjänsten, var säkerhetssituationen. Vid missionens start uppstod ett flertal situationer där denna fråga aktualiserades. IFOR ansvarade för den övergripande militära säkerheten. Ansvar för ordning och säkerhet åvilade den lokala polisen, vilken övervakades av IPTF, men då den lokala polisen i högsta grad själva var inblandade i olika former av konflikter, uppstod en gråzon. Denna problematik löstes med att IFOR i vissa situationer "visade närvaro" tillsammans med IPTF och kom på det sättet att i praktiken fungera som uppbackning om en situation skulle urarta. Parternas samarbetsvilja med IPTF var i inledningsskedet av missionen blandad. På central nivå uttalades självfallet en vilja att uppfylla de krav vilka åvilade parterna enligt överenskommelsen men i praktiken försvårades samarbetet på regional och lokal nivå på flera sätt. I Bosnien-Hercegovina finns

polisstyrkor hos alla de tre parterna vilka på olika sätt aktivt tagit del i strider och ibland även deltagit i övergrepp mot civilbefolkningen.

Ett intressant problem är att fredsfördrag ofta stipulerar att militära förband skall avväpnas och kasern-förläggas samt begränsas till sin numerär. I inledningen av en fredsprocess avhändes härigenom parterna sitt yttersta maktinstrument. Parterna utnyttjar då tillfället att konvertera soldater till "poliser" varigenom man kringgår det regelverk som styr de militära aspekterna. På det sättet organiseras överdimensionerade polisstyrkor vilka skall övervakas av ett begränsat antal civilpoliser. Detta förfarande nyttjades av parterna i Bosnien-Hercegovina.

9.1.12 United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium (UNTAES) i Kroatien

Tillkomst, sammansättning och ledningsstruktur

Agerande under kapitel VII i FN-stadgan beslutade FN:s säkerhetsråd i resolution 1037 den 15 januari 1996 att upprätta missionen. Till grund för resolutionen finns den s.k. "Basic Agreement" som signerades den 12 november 1995 mellan den kroatiska regeringen och företrädare för serberna i Östslavonien. Basic Agreement utgjorde en förutsättning för att kunna sluta Dayton-överenskommelsen. Missionen pågår för närvarande. Den auktoriserade styrkan uppgår till 600 poliser, men det verkliga antalet är ca 460. Regeringen beslutade den 1 februari 1996 att ställa tio poliser till FN:s förfogande. Genom beslut den 3 april 1997 beslutade regeringen att ställa ytterligare sex poliser till förfogande till och med den 15 juli samma år. Polisstyrkan är obebäpnad. Civilpoliserna står under befäl av en Police Commissioner vilken lyder under chefen för UNTAES, "Transitional Administrator"

Mandat och arbetsuppgifter

UNTAES tillkom med syftet att på fredlig väg överföra det sista serbkontrollerade området i Kroatien till kroatisk kontroll. Mandatet för UNTAES civila komponent innehåller bl.a. polisinsatser. De är enligt säkerhetsrådets resolution 1037 paragraf 11 följande:

"(a) To establish a temporary police force, define its structure and size, develop a training programme and oversee its implementation, and monitor treatment of offenders and prison system, as quickly as possible, as set out in paragraph 16 (a) of the Secretary-General's report".

Av "Basic Agreement" framgår:

"3. The United Nations Security Council is requested to authorize an international force to deploy during the transitional period to maintain peace and security in the region and otherwise to assist in implementation of this agreement. The region shall be demilitarized according to the schedule and procedures determined by the international force. This demilitarization shall be completed not later than 30 days after deployment of the international force and shall include all military forces, weapons and police, except for the international force and for police operating under the supervision of, or with the consent of, the Transitional Administration.

5. The Transitional Administration shall help to establish and train temporary police forces, to build professionalism among the police and confidence among all ethnic communities.

6. The highest levels of internationally recognized human rights and fundamental freedoms shall be respected in the region."

Erfarenheter

Enligt mandatet har chefen för missionen, Transitional Administrator, vittgående befogenheter eftersom han skall styra regionen (govern the region). Detta genomförs på samma sätt som tillämpades i Kambodja, dvs. att det har skapats ett stort antal "committees" som var och en har ett begränsat ansvarsområde. Kommitteerna är sammansatta av lika många serber som kroater och har en högre FN-tjänsteman som ordförande. Besluten i dessa kommittéer skall godkännas av Transitional Administrator som alltså har vetorätt.

I samband med UNTAES tillkomst avvecklades den mycket stora FN-missionen UNPF, vilket var ett omfattande arbete. Inrättandet av de

nya missionerna i samma konfliktområde var ytterst komplicerat. Kompetent ledningspersonal hade lämnat UNPF och FN-administrationen visade att den inte hade beredskap att hantera både start och avveckling av olika missioner samtidigt. En av orsakerna till svårigheterna var att säkerhetsrådets beslut om att inrätta missionen och generalförsamlingens beslut om budgeten för missionen fattades med flera månaders tidsförskjutning. Detta medförde att utrustning och underhållstjänst inte fungerade förrän efter nästan ett år. (Liknande iattagelser har för övrigt gjorts i flera missioner. DPKO är medvetet om problemen men har inte kunnat lösa dem).

Av tradition har civilpolisernas roll i FN-missioner varit att observera och rapportera ("to monitor"). Detta har ibland kompletterats med uppgiften att ge råd och utbilda. Generellt sett har den exekutiva rollen tillkommit värdlandets polis. Det har ofta konstaterats att värdlandets polis inte sköter dessa åligganden. Detta uppmärksammas ofta från en fredsfrämjande missions militära styrka, som då önskar sig en mer robust och exekutiv roll för ett beväpnade civilpoliser. Transitional Administrator för UNTAES önskade en sådan robust polisstyrka, men mandatet medgav inte att civilpoliserna skulle ha exekutiva uppgifter.

Force Commander, som för befälet över 5 000 man, hade accepterat sin befattning först efter att ha erhållit försäkringar från FN att militär personal inte under några omständigheter skulle tas i anspråk för polisiära uppgifter. Polisfrågorna i missionen kom därför att bli en huvudfråga för det militära högkvarteret. I alla militära planer intog civilpolisen en framrädande plats och erhöll arbetsuppgifter även av Force Commander.

Samverkan mellan de polisiära och militära komponenterna kom till stånd efter en tid och först sedan den militära styrkan hade lärt sig och förstått civilpolisernas mandat och arbetsuppgifter. Starten av UNTAES visade även på stora underhållsproblem. Vid missionens start fanns 30 civilpoliser på plats. Dessa hade överförts från det avvecklade UNCRO. Dessa poliser hade ett högkvarter och två polisstationer till sitt förfogande samt tio fordon. Polisstationerna var dimensionerade för ca 30 poliser vardera. Sju månader efter UNTAES' start fanns det 450 civilpoliser i området, ett högkvarter och två polisstationer. Vid vardera stationen tjänstgjorde ca 210 poliser vilka delade på en telefon och en telefax. Arbetsförhållandena var således ytterst svåra.

Enligt mandatet skall civilpolisen etablera och träna en tillfällig polisstyrka bestående av kroater och serber, övervaka dess etablering och observera och rapportera dess verksamhet. Den uppgiften medförde i sig inga problem, men flera av de grundläggande villkoren kring huvuduppgiften var varken beaktade eller budgeterade. Några exempel på detta är: Vem betalar träningen/utbildningen? Vem betalar utrustning inklusive uniformer för den nya polisstyrkan? Hur skall denna polisstyrka vara beväpnad och vem betalar detta? Vem betalar och ordnar bostäder för de kroatiska polismännen i styrkan? Vem betalar drivmedel till styrkans fordon?

Problemen löstes delvis genom att USA förhållandevis snabbt kom att betala för all utrustning och träning. Utan detta stöd hade tilltron till UNTAES skadats. The Transitional Police Force (TPF) kunde starta sin verksamhet den 1 juli 1996.

9.1.13 United Nations Operations in Mozambique (ONUMOZ)

Tillkomst, sammansättning och ledningsstruktur

Missionen etablerades genom säkerhetsrådets resolution 797 den 16 december 1992. Regeringen beslutade den 22 december 1992 att ställa tio poliser till FN:s förfogande. Till följd av föreseningar i planläggningen av missionen kunde dock poliserna inte börja sin verksamhet förrän ett år senare. Regeringen beslutade därför den 16 december 1993 på nytt att ställa tio poliser till förfogande. Regeringen beslutade den 24 mars 1994 att utöka det svenska stödet med 35 poliser. Sverige bidrog med poliser under tiden januari 1994 till missionens slut i december samma år.

I resolution 797 angavs att UNCIVPOL skulle uppgå till 128 poliser. Det framstod efterhand att missionen behövde en utvidgad UNCIVPOL-komponent vilket föranledde säkerhetsrådet att genom resolution 898 antagen år 1994 utöka styrkan till 1 144 poliser. Den faktiskt uppnådda styrkan kom att bli 1 095 poliser. I övrigt omfattade ONUMOZ i september 1994 329 militärobservatörer samt 4 163 övrig militär personal. Den leddes av en "Chief Police Observer" som var direkt underställd generalsekreterarens särskilde representant.

Mandat och arbetsuppgifter

Polisernas mandat och uppgifter formulerades på följande sätt:

”To monitor all police activities in the country, including those of PRM and any other police and security agencies and verify that their actions are fully consistent with the general peace agreement;

To monitor the respect of rights and civil liberties of Mozambican citizens throughout the country;

To provide technical support to the National Police Commission;

To verify that the activities of private protection and security agencies do not violate the general peace agreement;

To verify the strength and location of government police forces, their material, as well as any other information which might be needed in support of the peace process;

To monitor and verify the process of the reorganization and retraining of Quick Reaction Police and its activities, as well as to verify their weapons and equipment;

To monitor, together with other ONUMOZ components, the proper conduct of the electoral campaign and verify that political rights of individuals, groups and political organizations are respected, in accordance with the general peace agreement and relevant electoral documents.”

Erfarenheter

Stationeringen av civilpoliser i missionen blev kraftigt försenad och kom att ske först i slutet av år 1993. Brister i underhållstjänsten medförde att det var svårt att utrusta FN-personalen med bl.a. fordon och kommunikationsutrustning. Några bidragande länder sände poliser som saknade tillräcklig kompetens. Sålunda saknade ett stort antal civilpoliser körkort och trots att missionsspråket var engelska saknade många civilpoliser kunskaper i språket. De viktigaste arbetsuppgifterna var att övervaka all polisverksamhet. UNCIVPOL fick även utreda alla typer av brott och förseelser begångna av FN-personal, trots att denna uppgift rätteligen borde ha utförts av missionens militärpolisstyrka.

UNCIVPOL deltog aktivt under valprocessen dels med registrering av väljare dels som övervakare av själva valet. Av UNCIVPOL:s 1 095 poliser genomgick 550 utbildning för att ingå som ”International Election Observers”.

9.1.14 Erfarenheter från polisinsatser i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten

Huvuddelen av de svenska erfarenheterna från internationella polisinsatser härrör från sådana där de svenska poliserna varit anställda i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten. Förslagen i kapitel 12 bygger till mycket stor del på dessa erfarenheter, inte minst vad avser förslagen till förbättringar av FN:s sätt att leda och driva polisinsatser. Flera av erfarenheterna är generella medan några hänför sig till en eller några få missioner.

9.2 Övriga internationella polisinsatser

Med övriga internationella polisinsatser avses sådana som är av ren biståndskaraktär och som genomförts utan att poliserna varit anställda i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten. Dessa insatser utgör en mindre del av det hittillsvarande svenska engagemanget. Flera tecken tyder på att efterfrågan även på detta slag av insatser kommer att öka i omfattning under de kommande åren.

9.2.1 El Salvador

I fredsöverenskommelsen från januari 1992 stipulerades att El Salvador skulle upprätta en civil poliskår liksom en polishögskola. FN:s utvecklingsorgan UNDP utformade tillsammans med landets regering ett förslag om detta, inklusive en begäran om stöd för insatsen, för vidare befordran till FN:s medlemsstater.

Sida beslutade år 1993 att via UNDP stödja polishögskolan med tre svenska civilpoliser. Medel till insatsen togs via Sidas regionprogram för Centralamerika. I den första fasen rekryterades de svenska lärarna av den Polishögskolan men anställdes av UNDP. Mandat och uppdragsbeskrivning utarbetades av El Salvadors regering i samarbete med UNDP. Insatsen innebar att de svenska poliserna arbetade som instruktörer på El Salvadors polishögskola framför allt med utbildning i frågor om de mänskliga rättigheterna. Den första fasen pågick till december 1996 då Sida fattade beslut om en förlängning som sträcker sig till juni 1998 och som även fortsättningsvis omfattar tre civilpoliser. Fr.o.m. förlängningen är poliserna anställda av Rikspolisstyrelsen via

Polishögskolan och ställs till förfogande för utbildningen i El Salvador. För de båda faserna har 9,7 miljoner kronor avsatts ur regionprogrammet för Centralamerika. För den första fasen upprättades avtal med UNDP och för den andra med den svenska polishögskolan. Sidas bidrag ingår som en del av UNDP:s stöd till rättssektorn i El Salvador.

Erfarenheter

Insatsen har ännu inte utvärderats men preliminära resultat visar på poistiva erfarenheter. Den inriktning mot övervakning av respekten för de mänskliga rättigheterna som de svenska poliserna har visat är uppskattad av myndigheterna i El Salvador. Det betonas att det är viktigt att det är poliser som utbildar poliser. Den kompetens som efterfrågas av El Salvador finns att tillgå inom den svenska poliskåren.

Det måste ställas krav på rekrytering av poliser med lång erfarenhet från olika discipliner som narkotikaspaning, trafikövervakning, brottsutredning etc. Samtliga discipliner bör innehålla komponenter för övervakning av att de mänskliga rättigheterna respekteras. Vidare betonas att språkutbildningen är viktig som en del av förberedelsearbetet.

9.2.2 Sydafrika

I Sydafrika ger Sida stöd till två olika projekt där resursen civilpoliser används. Sveriges ambassad i Sydafrika förbereder ett avtal mellan Sverige och Sydafrika för insatserna.

I början av år 1996 fick Sida en begäran från Säkerhetsministeriet i Sydafrika om stöd till en *reformerings av polisväsendet*. Efter beredning av insatsen beslutade Sida att ge utbildningsstöd till nio provinser i Sydafrika. Utbildningen innebär att s.k. Legal advisers utbildas i hur man praktiskt tar hänsyn till frågor som hänger samman med de mänskliga rättigheterna och relevanta internationella konventioner i det dagliga polisarbetet.

Utbildningen bedrivs i form av 1-veckas kurser med en sammanlagd kurslängd av nio veckor. Två svenska poliser, varav en kvinna, är kontrakterade av den svenska Polishögskolan för uppdraget. De är stationerade i Sverige och reser till Sydafrika under kursperioden.

Beslut om insatsen fattades i mitten av år 1996 och kurserna startade i september samma år. De pågick i en första fas till mars 1997. Insatsen finansieras via landramen för Sydafrika med 2, 275 miljoner kronor. Sida har upprättat ett konsultkontrakt med Rikspolisstyrelsen (via Polishögskolan) som är arbetsgivare för de svenska poliserna. En uppföljning/förlängning är förväntad.

Erfarenheter

Insatsen är ny och ännu inte utvärderad men polismyndigheterna i Sydafrika har uttryckt sig i positiva ordalag. Kursutvärderingar från eleverna är också genomgående mycket positiva, där det bl.a. anförs att de poliser som genomför utbildningen är mycket kunniga. Sydafrikas långa isolering och den politik som fördes under apartheidtiden gör det extra viktigt med externa influenser i den nationella polisutbildningen. Detta har av de inblandade påpekats som ett motiv för att t.ex. svenska poliser deltar.

Sanningskommissionen i Sydafrika tillkom efter apartheidregimens fall och har som syfte att belysa brott som begåtts dessförinnan. Åtgärden är ett sätt för människor att få upprättelse och att initiera en försoningsprocess.

Sanningskommissionen begärde hjälp om att öka och förbättra sin brottsutredningskapacitet. Kommissionens trovärdighet förutsätter att den verkar oberoende. Ett antal länder, bl.a. Norge, Danmark, Irland och Holland förutom Sverige, stöder kommissionen med poliser. Insatsen är bilateral och påbörjades i juni 1996 och sträcker sig till december 1997. Insatsen innebär att två svenska poliser ställs till kommissionens förfogande. De arbetar med brottsutredningar och är stationerade i Sydafrika. Rikspolisstyrelsen är arbetsgivare och Sida har ett konsultkontrakt med Rikspolisstyrelsen. Insatsen finansieras via landramen för Sydafrika och uppgår för budgetåret 1995/96 till 1,4 miljoner kronor och för budgetåret 1997 till 2,6 miljoner kronor.

Erfarenheter

Det är bra och mycket relevant att rekrytera utländsk polis till sanningskommissionen då den inhemska polisen har svårt att arbeta oberoende. En insats av denna typ måste vara väl förberedd avseende bland annat arbetsuppgifter och mandat. För sanningskommissionen har detta inte fungerat helt. Det är väsentligt att de svenska poliserna är

väl förberedda när de avreser. Förberedelserna bör bland annat omfatta kunskap om svenskt och internationellt bistånd i insatslandet och inom det aktuella området. Poliserna måste ha mycket goda kunskaper i aktuella språk.

9.2.3 Palestinska självstyrande områdena

Sida stöder två insatser i de palestinska självstyrande områdena med svenska civilpoliser. Huvudsyftet med de båda insatserna är att stödja fredsprocessen mellan Israel och palestinerna. I handlingsprogrammet för svenskt stöd till Västbanken/Gaza av den 4 juni 1996 anges att en viktig komponent i fredsprocessen är stödet till polisutbildningen.

Sida stöder den palestinska polisutbildningen med olika kurser i ämnen som trafikövervakning och brottplatssäkring etc. Frågor om respekt för de mänskliga rättigheterna ingår i alla kurser. Kurserna bedrivs under 1-2 veckor och ett 10-tal svenska civilpoliser har varit och är engagerade. Bland poliserna ingår några kvinnor. Insatsen startade år 1994 och pågår i denna första fas till juni 1997. Poliserna är stationerade i Sverige och reser till området då kurserna pågår. Majoriteten av kurserna har bedrivits i Gaza men under det senaste året har de även givits i Västbanken/Jeriko. Arbetsuppgifter, mandat etc. har beslutats av den palestinska polismyndigheten. Sida har konsultkontrakt med Rikspolisstyrelsen (via Polishögskolan) som är arbetsgivare för de svenska poliserna.

FN-insatsen United Nations Special Coordinator Office for the Occupied Territories (UNSCO) har en Police Adviser som finansieras av Danmark. Huvuduppgiften för denna tjänst är att koordinera allt polisstöd till Västbanken/Gaza. På begäran av UNSCO rekryterades en svensk polis som rådgivare till Police Adviser. Insatsen startade i september 1995 och pågår till juni 1997. Den svenske rådgivaren tillbringar en vecka per månad i missionsområdet. Rikspolisstyrelsen är (via Polishögskolan) arbetsgivare. Sida har konsultkontrakt med Polishögskolan. Arbetsuppgifter och mandat är beslutade av UNSCO.

Totalt för de båda insatserna har 9,5 miljoner kronor avsatts inom landprogrammet för de palestinska självstyrande områdena fram till juni 1997.

Insatserna till stöd för den palestinska polisen planeras fortsätta även efter juli 1997. I samband med detta planeras en utökning av rådgivarens tjänst till 50-75%. Under år 1997 genomfördes en studie i syfte att identifiera möjliga insatser. Rekommendationerna omfattar stöd till utvecklingen av en polisakademi. Sverige har visat intresse av att stödja denna insats.

Erfarenheter

Erfarenheten av de båda insatserna är positiv. De svenska poliserna ger ett gott intryck och samarbetar väl med de palestinska poliserna. Det är dock svårt att mäta resultaten av utbildningarna då det inte finns någon brottsstatistik som kan visa på förändringar. Det är viktigt med bra förberedelseutbildning där kunskap om området och konflikten går igenom. Goda språkkunskaper är också av vikt.

9.2.4 Rwandatribunalen

Rwandatribunalen har som syfte att utreda och straffbelägga skyldiga till de massmord som förekom under striderna i Rwanda år 1994. Tribunalen, vars huvudman är FN, består av ett antal internationellt erkända jurister och brottsutredare och är stationerad i Arusha, Tanzania.

I början av år 1996 fick Sverige en förfrågan om rekrytering av en brottsutredare till tribunalen med arbetsfält i Rwanda. Sida beslutade i maj 1996 att avsätta medel till insaten. Via Rikspolisstyrelsen rekryterades en lämplig person. Sida avsatte 1,7 miljoner kronor för insaten för en tidsperiod av ett år med möjlighet till förlängning. Medel avsattes från anslaget A C1.13 Insatser inom FN:s fredsbevarande operationer. Sida har ett konsultkontrakt med Rikspolisstyrelsen och via UD har Sverige avtal med FN om insatser till tribunaler av detta slag.

Erfarenheter

Insatsen är inte utvärderad men av rapporter från tribunalen har det framkommit att de är nöjda med utfört arbete och önskar en förlängning av den svenske polisens anställning. Arbetssituationen är dock mycket svår både rent konkret utredningsmässigt i Rwanda och organisatoriskt avseende tribunalen. En svårighet har vidare varit att

flera länder har bidragit med brottsutredare till Rwanda. Dessa har haft olika resurser och förutsättningar avseende löner och utrustning beroende på vilket land de kommer ifrån. Detta har skapat problem på platsen. Säkerhetssituationen i Rwanda är vidare mycket besvärlig vilket ställer stora krav på utredarna.

Denna typ av uppdrag ställer stora krav på tydligt mandat och arbetsbeskrivning. Det ställer vidare stora krav på att finna rätt person med relevant erfarenhet, professionalitet och personlig mognad förutom adekvata språkkunskaper, i detta fall franska. Förberedelseutbildningen måste innehålla fördjupade kunskaper om konflikten, dess ursprung samt andra insatser, såväl svenska som internationella, som pågår i området.

9.2.5 Freds- och valövervakningsuppdrag

Enheten för internationell rekrytering (IREK) vid Sida har bl.a. som uppgift att rekrytera lämpliga personer för val- och fredsövervakningsuppdrag. De största insatserna har under de senaste åren varit valövervakning i Sydafrika, Namibia samt Bosnien-Hercegovina till vilka ett stort antal svenskar har rekryterats. Som valövervakare har det funnits ett antal poliser som sökt uppdraget på egen hand. För dessa insatser är Sida arbetsgivare och har kontrakt med varje enskild person.

Nyligen har 20 svenskar rekryterats för fredsövervakning i Hebron av vilka tre är poliser. Rekryteringen har skett i samarbete med Rikspolisstyrelsen. Mandat och arbetsuppgifter för fredsövervakarna är fastställda av den så kallade Temporary International Presence in the City of Hebron (TIPH) och de båda parterna Isarel och palestinierna. Sju länder, bl.a. Sverige, bjöds in att delta med personal i övervakningsstyrkan.

Erfarenheter

Sida bedömer att svenska poliser har bra och adekvat utbildning för både val- och fredsövervakningsuppdrag. Sida bedömer det som en fördel om det funnes fler poliser med kunskaper om valadministration avseende både svenska och utländska val. Dessa personer förutsätts ha bra språkkunskaper och förmåga att kunna agera på ett neutralt och opolitiskt vis. Erfarenhet av u-landsmässiga förhållanden är värdefull.

En fördel med att rekrytera poliser denna typ av uppdrag är enligt Sida att rekryteringsbasen är stor och att det finns *en* instans, Rikspolisstyrelsen, att vända sig till.

9.2.6 Erfarenheter från övriga internationella polisinsatser

Ingen av de här beskrivna insatserna har varit föremål för en egentlig utvärdering. Det är därför svårt att klart avgöra vilka effekter insatser med civilpoliser har haft. Vissa generella erfarenheter från de insatser som skett utanför utlandsstyrkan inom Försvarsmakten framgår dock av nedanstående punkter.

- I utbildningssammanhang uppskattas de svenska poliserna. De betraktas som kunniga och professionella.

- De svenska polisernas kunskap i frågor om respekt för de mänskliga rättigheterna och deras vilja att ta upp dessa frågor i olika sammanhang är viktig.

- Arbetsuppgifter och mandat måste vara klara och tydliga. Detta är fr.a. viktigt då det gäller insatser inom s.k sanningskommissioner som i Sydafrika eller vid internationella brottstribunaler som för Rwanda och f.d. Jugoslavien.

- Erfarenheten av genomförda insatser visar att svenska poliser är en viktig resurs för stöd till utvecklingssamarbete och till humanitära insatser.

- Insatsen måste föregås av en genuin reformvilja i landet i fråga. Den svenska insatsen bör ses som en del av ett reformprogram.

- Den förberedande utbildningen av poliserna måste omfatta kunskaper om landet eller regionen där de skall verka. Det bör även lämnas information om svenskt och internationellt utvecklingssamarbete och humanitära insatser i området.

- Poliserna måste ha goda språkkunskaper före utresan.

10 Utbildning

När civilpoliser från 1990-talets början blev ett allt vanligare inslag i de fredsfrämjande insatserna uppstod samtidigt ett behov av utbildning och träning för de poliser som skulle tjänstgöra utomlands. I Sverige ledde detta till att den tidigare nämnda UNPOC startades vid SWEDINT. FN eller andra mandatgivande och utförande internationella organisationer ställer inget formellt krav på att de polisbidragande nationerna skall genomföra särskilda kurser eller utbildningar i samband med rekryteringen av poliser. Införandet av UNPOC var därför ett rent nationellt initiativ. Den första kursen genomfördes år 1993. Därefter har ytterligare ca tio kurser genomförts, den senaste i mars 1997.

Andra relevanta kurser i Sverige är Nordic UN Peacekeeping Mission Management Seminar (UNMAS), United Nations Staff Officers Course (UNSOC) samt en kortare utbildning inriktad på aktuell mission. Vid några missioner sker dessutom en viss utbildning i den genomförande internationella organisationens regi efter att civilpoliserna anlänt till missionområdet. UNPOC ger en grundläggande kunskap om polisiär medverkan i fredsfrämjande insatser och har en målgrupp som omfattar i stort sett samtliga blivande civilpoliser. Den är i princip obligatorisk för alla som skall tjänstgöra som civilpoliser i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten.

UNMAS

UNMAS genomfördes första gången under tiden 23 september-

3 oktober 1996 med Försvarshögskolan (FHS) som värd. UNMAS initierades av de nordiska ländernas försvarsministrar år 1995. Fortsättningsvis planeras att liknande seminarier skall genomföras årligen och med ett värdskap som roterar mellan de nordiska länderna. UNMAS inriktas på doktriner och praktiska erfarenheter av traditionell och multifunktionell "peace-keeping", "peace-making", "peace-building" och humanitära insatser. Samarbete och samordning mellan militära och civila delar i en mission utgjorde en röd tråd i seminariet. UNMAS' målgrupp var högre militära och civila befattningshavare som kan anses kvalificerade för ledande befattningar i t.ex. en FN-mission. Av de 21 deltagarna var tre poliser, representerande Malaysia, Norge och Sverige. Under seminariet utarbetade deltagarna ett antal förslag för att förbättra framtida fredsfrämjande insatser. Förslagen baserades på deltagarnas egna praktiska erfarenheter och på idéer som presenterades under seminariet. Bland förslagen fanns ett organisationsschema för gemensamma och kombinerade missionshögkvarter med blandat militärt, polisiärt och civilt inslag. De samlade erfarenheterna från seminariet som helhet återfinns i en slutrapport.

UNSOC

UNSOC genomförs vid SWEDINT och har som målsättning att utbilda chefer för att arbeta i internationell stabsmiljö. Kursen är tre veckor lång och bedrivs i sin helhet på engelska. UNSOC är generell och inriktas inte mot någon speciell mission. Vid den senaste kursen deltog elever från 14 länder och sedan starten år 1965 har elever från 41 länder deltagit. Som föreläsare och lärare engageras bland annat personer som tjänstgör eller har tjänstgjort i nivån Force Commander (FC). Bland föreläsarna finns numera regelmässigt även en polis. UNSOC har anpassats till de senaste årens multifunktionella insatser så att det, trots att målgruppen fortfarande huvudsakligen är militär, tas betydligt större hänsyn till att det finns civilpolisinslag i en betydande del av de pågående missionerna. Sedan år 1987 har även poliser som avses tjänstgöra som civilpoliser i högkvarteret för en fredsfrämjande styrka haft möjlighet att delta. Erfarenheten visar att de fem poliser som genomgått UNSOC funnit att den påtagligt ökat deras förmåga att på ett smidigt sätt arbeta i en multifunktionell internationell stab.

Uppläggningsen av UNSOC sammanfaller till stor del med det som sägs nedan avseende UNPOC, alltså en lärarledd start som i slutet av kursen övergår i en examination som genomförs i form av

praktikexempel. Kursen avslutas med en två dagar lång tillämpad slutövning.

UNPOC

UNPOC har utvecklats av Försvarsmakten i samarbete med Rikspolisstyrelsen inom ramen för det nordiska samarbetet i FN-frågor (NordSamFN). Kursinnehållet i UNPOC har presenterats för personal vid FN-högkvarteret i New York som uttalat sitt godkännande till att kursen upptar *UN* i sitt namn. UNPOC, som syftar till att förbereda poliser för uppdrag som polisobservatörer i pågående eller framtida fredsbevarande missioner, är två veckor lång och genomförs vid SWEDINT i Almnäs, Södertälje.

Kursen omfattar huvudsakligen följande moment:

- Orientering om tidigare och nuvarande fredsfrämjande missioner där civilpoliser ingår

- Kunskap om FN:s fredsfrämjande operationer med särskild inriktning på

- organisation
- roller och samspel mellan FN:s civila och militära enheter, relationerna mellan FN:s enheter och lokala myndigheter samt samarbetet med andra FN-organ och lokala FN-byråer i missionsområdet
- samarbetet med andra FN-organ och lokala FN-byråer i missionsområdet

Vidare ges orientering om operationella och administrativa principer och tillvägagångssätt som den civila enheten måste följa när man etablerar, leder och avslutar en fredsbevarande mission.

- Övervakning av efterlevnaden av de mänskliga rättigheterna, lokal polis, återvändande av flyktingar och krigsfångar, demobilisering av lokala militär- och polisstyrkor såväl som registrering och valövervakande.

- Samarbete och förhandling

- FN-engelska och vardags-engelska

- Sambandsutbildning
- Säkerhet (minor, ammunition etc.)

Kursplanen återfinns i sin helhet som bilaga 2.

De praktiska förberedelserna för UNPOC genomförs av en *Course Coordinator*. Denne är en militär befattningshavare som är heltidsanställd vid SWEDINT. Lärarlaget och det praktiska genomförandet av kursen leds av en *Course Director* som däremot är en polis med lägst kommissaries grad. Denne skall om möjligt ha deltagit i flera missioner och tidigare varit lärare vid UNPOC samt i övrigt vara allmänt duglig och ha goda vitsord. För uttagning av lärare och instruktörer är likaledes kriteriet att vederbörande skall ha genomgått UNPOC och nyligen själv ha deltagit i en mission. Slutligen finns ett krav på pedagogisk skicklighet och goda kunskaper i engelska. UNPOC genomförs i sin helhet på detta språk. Uttagningen av såväl *Course Director* som lärare sker i samråd mellan *Course Coordinator* och Rikspolisstyrelsen. Poliser anställs tillfälligt av Swedint som lärare eller instruktörer och är under tiden tjänstlediga från polisväsendet.

Efter varje kurs genomförs en kursutvärdering. Resultatet av denna utgör grunden för nästkommande kursplan, som alltså fastställs i sina huvuddrag strax efter det att föregående kurs avslutats. Därefter vidtar detaljplanering av kursen. Detta genomförs av *Course coordinatoren*. Kursprogrammet påverkas även av resultatet av en eventuell rekognosceringsresa till olika missionsområden. Utvecklingen i olika konfliktområden kan vara snabb och det är angeläget att utbildningen baseras på så färsk erfarenheter som möjligt. Lärare och instruktörer samlas för kursplanering under 3-5 dagar före kursstart. Planeringstidens längd beror på läraromsättningen samt resultatet av kursutvärdering och rekognosceringsresor.

Utbildningen vid UNPOC baseras på en kombination av "case studies" som konstruerats av lärarteamet och föreläsningar som hålls av kursens egna lärare eller inbjudna föreläsare. Ett case study bearbetas av eleverna med hjälp av det som framkommit vid föreläsningarna och annat tillgängligt studiematerial.

Det utbildningsmaterial som används vid UNPOC produceras huvudsakligen på utbildningsplatsen men bygger till stor del på externa

källor som UN Civilian Police Handbook samt erfarenheter förmedlade av Röda Korset, UNHCR m.fl. organisationer.

Förutom lärarlaget från polisen har Course Director instruktörer från SWEDINT till sitt förfogande, främst inom områdena sambandstjänst, transporter, mintjänst, skydd mot artilleri och eldhandvapen, konvojttjänst samt förhandlingar. Den del av utbildningen som kan hänföras till "militär utbildning" utgör ca 30 %. (26 av 89 timmar fördelade enligt följande antal lektionstimmar: samband 8, transport 7, säkerhet 5, förhandling 2 samt allmänna orienteringar 4 timmar av undervisningstiden). Till UNPOC:s förfogande finns även en särskild kursadjutant samt en kurssekreterare.

För år 1997 har i regleringsbrev anslagits 3,2 miljoner kronor för UNPOC vilket ger utrymme för tre kurser.¹ Den totala kostnaden för en kurs omfattande 40 elever varav 30 svenska och 10 utländska beräknas medföra en sammanlagd elevkostnad på 733 000 kronor. Till detta kommer lärarkostnader. De utländska eleverna förutsätts betala kursavgift som för en fullbetalande elev uppgår till 750 US-dollar samt därutöver 50 US-dollar/dygn för kost och logi samt 100 US-dollar för s.k. welfare.

Det är vanligt att svenska staten låter elever från länder som främst av ekonomiska skäl annars inte skulle kunna skicka deltagare kostnadsfritt får genomföra UNPOC. Detta anses motiverat av flera skäl:

- det höjer kompetensen hos deltagarna vilket bidrar till att höja aktuella missioners kvalitet
- det sprider information om den svenska UNPOC-utbildningen
- det kan inspirera andra länder att på eget initiativ bättre förbereda de egna poliserna för internationella insatser, vilket stärker FN:s och andra genomförandeorganisationers förmåga.
- det ger Sverige goodwill

¹ Medlen belastar det svenska utvecklingsbiståndet. I kapitlet Finansiering ges en närmare presentation av vilka anslag på statsbudgeten som finansierar civilpolisverksamheten.

Den missionsinriktade utbildningen

Innan poliserna påbörjar sin utlandstjänstgöring genomförs även en två dagar lång missionsinriktad utbildning vid SWEDINT. Denna syftar till att ge poliserna en genomgång av aktuell mission, det område där tjänstgöringen skall fullgöras samt att säkerställa att alla praktiska arrangemang inför utlandsvistelsen fungerar. Detaljprogram för den missionsinriktade utbildning som gavs i mars 1997 framgår av bilaga 3.

Den missionsinriktade utbildningen har av Försvarsmakten och Rikspolisstyrelsen bedömts vara för kort och den verkliga utbildningstiden om insatsområdet i alla dess aspekter begränsas alltför mycket av de praktiska förberedelser som skall genomföras under samma tidsperiod. Inom Försvarsmakten har det därför fattas beslut om en utökning av tiden med ytterligare en dag fr.o.m. hösten 1997. Den utökade tiden avses användas för att inrymma bl.a. mer tid för utbildning om mänskliga rättigheter samt aktuellt lands lagar. Även utökad information om svenska insatser överlag i ett visst område planeras inrymmas i den förlängda utbildningen.

För att stärka utbildningskapaciteten vid SWEDINT har diskussioner förts om att anställa en polis som lärare på heltid. Beslut i frågan kan förväntas under år 1997 när erforderliga samråd har skett med Rikspolisstyrelsen avseende finansiering och andra praktiska frågor.

Utbildning vid missionen

Den tredje utbildningen som kan vara aktuell sker i insatsområdet och genomförs genom respektive genomförandeorganisations egen försorg. Nationella myndigheter kan inte påverka kurserna. Denna utbildning syftar till att gå igenom för missionen detaljerade bestämmelser som avser olika stationeringsplatser inom tjänstgöringsområdet. För att belysa denna utbildning beskrivs här genomförandet vid två missioner som pågått samtidigt som Civilpolisutredningen varit verksam: UNAVEM III i Angola samt IPTF i forna Jugoslavien.

UNAVEM III har alltsedan starten och högkvarterets etablerande i Luanda haft en särskild utbildningsavdelning. Utbildningen som ges är en allmän orientering och riktar sig till all personal (civilpoliser och

militärobservatörer) vid högkvarteret i Luanda. Personalen i bataljonerna i regionen omfattas alltså inte av denna utbildning.

Utbildningsavdelningen består organisatoriskt av chef, expeditjonsbefäl och tre instruktörer. I introduktionsprogrammet ingår bl.a. sjukvårdsinformation, Angolas historia, nuvarande politiskt läge, konfliktens bakgrund, sambandstjänst samt viss minkunskap. Utöver detta erhåller poliserna viss information som riktar sig särskilt till dem.

Dessutom genomförs tester i bilkörning samt ett prov i engelsk förståelse. Enligt UNAVEM III:s Standard Operating Procedure krävs godkänt resultat efter högst tre försök i dessa test, annars skall repatriering till hemlandet ske. I praktiken fattar dock Force Commander beslut om repatriering i varje enskilt fall. Under år 1997 har hittills nio civilpoliser återsänts till hemlandet på grund av bristande språkkunskaper. Även ett icke specificerat antal militärobservatörer har enligt utbildningsavdelningen återsänts till hemlandet till följd av underkända utbildningsresultat. Samtliga svenskar har haft godkända testresultat. Förtroendet för utbildningsavdelningen vid UNAVEM III har sjunkit på grund av att några personer helt utan kunskaper i engelska tillåtit stanna kvar i missionen.

Den utbildning som genomförs i UNAVEM III bör snarast beskrivas som ett "introduktionsprogram" än egentlig "utbildning", eftersom innehållet till största delen utgörs av information. Enligt uppgift från utbildningsavdelningen vid UNAVEM III genomförs inte vidareutbildning eller övningar för militärobservatörer eller civilpoliser under tjänstgöringens gång.

Vid IPTF genomförs på motsvarande sätt ett introduktionsprogram, som innehållsmässigt i stora drag liknar UNAVEM III:s och omfattar 43 schemalagda lektionstimmar. Även här genomförs motsvarande tester avseende bilkörning samt kunskaper i engelska. I övrigt innehåller introduktionsprogrammet information om de mänskliga rättigheterna, rapportskrivning och kunskap om missionens mandat samt ADB-träning.

För att komma tillrätta med de problem som skapas av att icke kvalificerade eller "underkända poliser" sänds ut till olika missionsområden har FN från och med år 1997 i några fall börjat bedriva missionsinriktad utbildning och genomföra tester i hemlandet istället för i insatsområdet. Detta skedde för första gången i februari-

mars 1997 då poliser från IPTF och UNTAES tillsammans med personal från DPKO bildade ett "selection team". Detta team reste till länder som har haft många underkända poliser. Genom att inte sända okvalificerad personal till missionslandet sparas tid och pengar samt personligt obehag för de som tagits ut men inte uppfyllt FN:s krav på personalen.

Språkkunskaper

FN skiljer ofta på två kategorier av språk, nämligen *missionsspråket* respektive *det nationella språket*. Missionsspråket är det språk som avses användas i kommunikationen inom en mission. Detta språk är ofta engelska och det finns ett uttalat krav från FN på tillräckliga kunskaper ("working knowledge") i missionsspråket. Det nationella språket är det som talas av befolkningen i värdlandet. Kunskap i det nationella språket är med hänsyn till civilpolisernas arbetsuppgifter starkt önskvärda, särskilt i de fall där det ingår i arbetsuppgifterna att utbilda den nationella polisen. Det saknas dock ofta ett formellt krav från genomförandeorganisationen på kunskaper i det nationella språket. Detta medför att poliserna blir beroende av tolkar för att kunna utföra sina arbetsuppgifter. För tjänstgöring i MINUGUA i Guatemala finns dock ett krav på kunskaper i spanska liksom det finns ett krav på kunskaper i franska för civilpoliserna i Haiti. För dem som tjänstgör i det före detta Jugoslavien finns dock inget krav på kunskaper i det nationella språket. För poliserna i Angola har heller inget krav på kunskaper i portugisiska ställts från FN:s sida.

Den utbildning i engelska som idag sker vid exempelvis UNPOC är specialinriktad för verksamhet som civilpolis. Utbildningen förutsätter att eleverna har en grundläggande och levande kunskap i engelska som gör det möjligt att obehindrat föra en enklare konversation, att läsa en text samt - vilket ofta är det mest angelägna - kunna skriva en korrekt rapport.

Befolkningen, inklusive den lokala poliskåren, i insatslandet behärskar ofta endast det lokala språket. Möjligheten för FN eller någon annan organisation att lyckas i sitt uppdrag reduceras påtagligt genom att meddelanden och instruktioner till dem som exempelvis skall undervisas eller övervakas måste ske via tolkar. Dessa är i regel lokalt rekryterade och arbetar i skift. Deras kompetens och pålitlighet har i vissa situationer ifrågasatts. Genom att tillgången på tolkar är begränsad och endast omfattar tjänsteutövning, försvåras

civilpolisernas möjligheter att få kontakt med det samhälle i vilket de verkar. Möjligheterna till ett svenskt deltagande i en civilpolismission där det krävs andra språkkunskaper än engelska är begränsade eftersom få svenska poliser behärskar andra språk än svenska och engelska. Trots detta har Sverige haft möjlighet att rekrytera spanskalande poliser för tjänstgöring i Guatemala.

Språkets betydelse har uppmärksammats på såväl den internationella som den nationella nivån. Det är svårt att ha en hög beredskap för eventuellt kommande insatser i områden med "små" språk som t.ex. albanska. Situationen är annorlunda för en redan etablerad mission där rekrytering för rotationsavlösningar skall genomföras. Då är det känt vilket språk som skall användas och därmed lättare att förbereda sig genom språkstudier.

Huruvida det på såväl internationell som nationell nivå skall bedömas som realistiskt att ge språkutbildning till blivande civilpoliser påverkas av bland annat insatsens längd och kostnaderna för utbildningen. Förvarningsperioden vid en ny insats är i allmänhet alldeles för kort för att medge att utbildning genomförs i perioden mellan förfrågan och beslut om insats. Språkutbildning är också av den karaktären att den i regel måste planeras och genomföras under en längre tidsperiod än den som står till buds även vid rotation till en etablerad mission. Kostnader och arbetsinsats varierar för olika språk och utbildningsmetoder. Medel för en sådan utbildning är inte budgeterade hos den ordinarie arbetsgivaren. Eftersom de avsedda språkkunskaperna skall utnyttjas vid tjänst utanför arbetsplatsen i Sverige saknas det också ett incitament att bekosta den erforderliga utbildningen. Detta gäller i särskilt hög grad om utbildningen skall ske på så sätt att de ordinarie arbetsuppgifterna blir lidande. Medel för en sådan utbildning finns heller inte anvisat i regleringsbrev för något av de anslag som används för att finansiera civilpolisinsatserna.

I syfte att så långt resurserna medger söka öka språkkunskaperna erbjuder SWEDINT numera ett språktest för dem som skall tjänstgöra i ett område där befolkningen i mycket ringa omfattning behärskar engelska. Därefter tillhandahålls självstudiematerial i form av t.ex. en Linguaphone-kurs på lämplig nivå. Det är frivilligt att genomföra denna kurs och det sker inte heller någon kunskapskontroll.

Effekten av en internationell insats ökar dramatiskt om civilpoliserna behärskar det lokala språket. Rent sakligt vore det därför

motiverat att FN och andra genomförandeorganisationer ställde högre krav på språkkunskaper hos civilpoliserna, särskilt när det är fråga om rekrytering till redan etablerade missioner. I sådana fall är det åtminstone teoretiskt möjligt att genomföra språkutbildning före avresan till insatsområdet. Mot detta skall ställas de avsevärda kostnaderna för språkutbildning, vilka skulle medföra att många länder sannolikt uteslöts från deltagande. Det måste här liksom i andra avseenden göras en avvägning av hur betydelsefull den breda ländermässiga representationen är i förhållande till kraven på utbildning och kompetens hos poliserna i en fredsfrämjande insats. Ju högre krav som ställs, desto svårare att vidga kretsen av polisbidragande länder.

11 Finansiering

11.1 Finansiering av Förenta Nationernas verksamhet

Obligatoriska bidrag till den reguljära budgeten

FN finansierar sin verksamhet genom obligatoriska bidrag från medlemsländerna. Avgiften grundar sig på respektive stats betalningsförmåga: ju rikare land desto högre avgift. Sveriges andel av den reguljära budgeten är för närvarande 1,23 % vilket motsvarar ca 126 miljoner kronor för budgetåret 1997. Denna kostnad belastar den svenska statsbudgetens utgiftsområde 5 Utrikesförvaltning och internationell samverkan, anslaget B1. Bidrag till vissa internationella organisationer. Det anslaget är uppdelat i sex anslagsposter, där posten 1 A utgör Sveriges bidrag till FN:s reguljära budget.

Obligatoriska bidrag till fredsbevarande operationer

I samband med att FN fattar beslut om en fredsfrämjande styrka upprättas en separat budget för operationen. Budgeten beslutas av generalförsamlingen, medan resolutionen som utgör grund för själva missionen beslutas av säkerhetsrådet. Mellan de båda besluten förflyter vanligen flera månader vilket bidrar till de svårigheter som nya FN-styrkor ofta har. Varje medlemsland har ansvar för att betala en viss andel av varje fredsbevarande operation. För närvarande är Sveriges andel även i detta fall 1,23 % vilket beräknas motsvara 250 miljoner kronor för budgetåret 1997 och de tio pågående fredsbevarande operationerna. Dessa medel finns på den svenska statsbudgeten uppförda på samma anslag (B1) som bidraget till den reguljära budgeten, där de utgör delposten 1B.

Ett medlemsland är skyldigt att betala bidrag till såväl den reguljära budgeten som till de separata budgetarna för fredsbevarande operationer, oavsett om landet bidrar med personal eller materiel till insatsen eller inte. Av naturliga skäl är det svårt för ett medlemsland att budgetera kostnaderna för de fredsbevarande operationerna, eftersom såväl antalet FN-missioner som styrkornas storlek kan förändras med kort varsel. För Sveriges vidkommande har regeringen i regleringsbrev medgivit att Regeringskansliet disponerar en anslagskredit på 20 miljoner kronor för anslagsposten 1 Förenta Nationerna, vilket utgör det svenska handlingsutrymmet för obligatoriska avgifter till eventuella nya missioner. I FN:s budget för en insats ingår återbetalning (reimbursement) till de länder som bidrar med militär trupp. För civilpolis och militärobservatörer ges inte reimbursement.

Ett exempel på hur kostnaderna för en FN-mission med civilpolisavdelning har utfallit, lämnades i en rapport den 21 februari 1997 till generalförsamlingen avseende UNTAES verksamhet i Kroatien under tiden 15 januari till den 30 juni 1996. Kostnadsutfallet uppgår till 75 443 300 US-dollar brutto fördelat på 19 delposter. Delposten 2a benämns Civilian Police och dess utfall uppgår till 4 426 400 US-dollar, vilket motsvarar något mindre än 6 % av totalkostnaden. Kostnaderna hänför sig till en genomsnittlig polisstyrka på 282 personer. Det sammanlagda utfallet för delposten 2a Civilian Police fördelar sig enligt följande (US-dollar):

MSA-traktamenten	3 724,1
Resekostnader	664,9
Kläd- och utrustningsbidrag	37,4
Summa	4 426,4

Tabellen upptar endast direkta personalkostnader och visar att den största enskilda posten för FN för civilpolisinsatsen är MSA-traktamentet som utgör ca 84 % av denna kostnad. Det är inte möjligt att ur generalsekreterarens rapporter särskilja övriga kostnader för civilpolisverksamheten, t.ex. drivmedel, lokaler och sambandsutrustning. Dessa kostnader redovisas samlat för hela missionen utan uppdelning på militära och civila komponenter.

11.2 Finansiering av de svenska polisinsatserna

Förutom de obligatoriska bidragen till FN uppkommer ytterligare kostnader när ett medlemsland beslutar sig för att aktivt bidra med personal och/eller materiel till en insats. Den nationella budgeten kommer då att belastas med kostnader för rekrytering, utbildning, utrustning, löner, nationella traktamenten och andra löpande kostnader för dem som tjänstgör utomlands. Dessa kostnader uppdelas rent budgetmässigt ofta på driftkostnader för personalen utomlands respektive administration i hemlandet.

Som medlem i FN är Sverige angeläget om att sekretariatet i FN-högkvarteret i New York fungerar så effektivt som möjligt. Sverige har därför genom nationell finansiering ställt personal till förfogande som handläggare vid DPKO.

När regeringen beslutar om en insats, anges i beslutet vilket anslag på statsbudgeten som skall belastas för driftkostnaden. En kortfattad tillbakablick över den svenska finansieringen av de löpande nationella kostnaderna för verksamheten utomlands med civilpolis visar följande:

Den svenska civilpolisstyrkan i Republiken Cypern (UNFICYP) finansierades under sin existens (1964-1993) med medel som fanns uppförda på statsbudgetens dåvarande fjärde huvudtitel, Försvarsdepartementet. Kostnaden för civilpolisavdelningen belastade samma anslag som den militära styrkan.

De missioner med civilpolisinslag som startats från och med år 1989 har till övervägande delen belastat och belastar anslag som tillhör det svenska utvecklingsbiståndet. Det berörda anslaget återfinns under statsbudgetens Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd och benämns från och med den 1 januari 1997 A1. Biståndsverksamhet, anslagsposten A1.1 Multilateralt bistånd, delposten 3 Övrigt multilateralt samarbete, underavdelningen Multilaterala konfliktförebyggande insatser.

Några av civilpolisinsatserna har finansierats via det anslag som sedan den 1 januari 1997 benämns 5 B4. Fredsfrämjande verksamhet.

Insatserna är:

- Mostar i Bosnien-Hercegovina
- hälften av den nuvarande insatsen i IPTF
- hela insatsen i UNTAES

Finansiering med biståndsmedel via anslaget 7. A1 kan enbart avse insatser i länder vilka av OECD:s biståndskommitté DAC klassificerats som biståndsberättigade. Anslaget egentliga syfte är att bidra till att utveckla det multilaterala systemets konflikthanteringsförmåga. Insatserna bör även vara knutna till en mer långsiktig fredsprocess, och ingå som en del i en fredsfrämjande insats med inslag av såväl militära som politiska, civila och humanitära komponenter. Helst skall insatsen vara nyskapande till sin karaktär för policyutvecklingen på det fredsfrämjande området. Den beväpning som accepteras för personal som finansieras med biståndsmedel utgör enligt Sveriges tolkning endast eldhandvapen för självförsvar. Sida disponerar sedan budgetåret 1995/96 en del av anslaget och har även finansierat vissa civilpolisinsatser med sådana medel.

Anslaget 5 B4 har ett bredare användningsområde inom den fredsfrämjande verksamheten. Anslaget kan, utan geografiska begränsningar, belastas för insatser med militärobservatörer, civilpoliser, valövervakare, utrustning m.m. Anslaget inkluderar dock inte väpnad truppinsats, som från år 1997 finansieras från det inom utgiftsområde 6 Totalförsvar uppförda anslaget A2 Fredsfrämjande truppinsatser.

Fördelningen av kostnader för civilpolisinsatser på olika finansieringskällor upplevs inte som problematisk av Utrikesdepartementet. Vilket av anslagen 5 B4 eller 7 A1 som valts för finansiering har varit beroende av styrkans uppgift enligt mandatet, geografiskt område och var det funnits disponibla medel.

Kostnader för administration av civilpolisverksamheten i Sverige

Besluten om civilpolisinsatser avser endast den löpande driftkostnaden för dem som tjänstgör utomlands. Driftkostnaden utgörs

av de personalförmåner som beskrivs i kapitlet Det svenska engagemanget år 1997 jämte sociala avgifter. Eventuella extra kostnader vid Rikspolisstyrelsen eller Försvarsmakten till följd av ett utökat engagemang finansieras inom befintlig ram för myndighetens förvaltningsanslag.

Inom Försvarsmakten återfinns medel för SWEDINT:s verksamhet under budgetåret 1997 inom det på utgiftsområde sex uppförda ramanslaget A1. Försvarsmakten, program 15. Internationell verksamhet. Beloppet uppgår till 111 miljoner kronor för år 1997. Vid Försvarsmakten (SWEDINT) avsätts cirka tre personår (1997) för arbetet med civilpoliser. Kostnaderna för civilpolisverksamheten vid högkvarteret är försumbara. Inom Rikskriminalpolisen avsätts under budgetåret 1997 sammanlagt ca två personår för arbetet med civilpoliser, främst då rekrytering. Kostnaderna belastar Rikspolisstyrelsens förvaltningsanslag. Vid Polishögskolan avsätts ca 0,5 personår för den internationella verksamheten.

Tabellen nedan anger fördelningen av driftkostnader för personalen utomlands i pågående civilpolisinsatser där personalen är anställd i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten och UNPOC (miljoner kronor enligt regleringsbrev för budgetåret 1997).

Styrka	Antal poliser	Budgeterat	Anslag
UNTAES	10		5 B 4
IPTF	20	13,6	5 B 4
IPTF	20	13,5	7 A 1
UNAVEM III	10	3,5	7 A 1 (via Sida)
MINUGUA	2	ca 1,3	7 A 1
UNPOC	40	3,2	7 A 1

Tabellen visar att finansieringen av de löpande insatserna är splittrad. Huvuddelen av kostnaderna belastar det svenska utvecklingsbiståndet. Insatsen i Bosnien-Hercegovina finansieras via två anslag vilket beror på att en del av insatsen har karaktär av utvecklingsbistånd medan den andra delen mer har karaktären av en traditionell fredsbevarande insats. För det svenska engagemanget i UNTAES framgår det inte av regleringsbrevet hur stor del av de budgeterade medlen som är avsedda för de tio poliserna respektive de

fem militärobbservatörerna. Vanligen anges i respektive regleringsbrev att Försvarsmakten disponerar medlen. För deltagandet i UNAVEM III i Angola har regeringen dock valt att låta Sida disponera medlen. Utbetalningen till Försvarsmakten sker mot fakturering i efterskott. De anvisade medlen i regleringsbrevet var avsedda att finansiera deltagandet i UNAVEM III till och med den 20 maj 1997; därav det låga beloppet.

En del av den svenska förstärkningen av DPKO med personal via det s.k. on-loan-förfarandet finansieras med medel från det svenska utvecklingsbiståndet. Övriga delar av förstärkningen, däribland polismannen vid Civilian Police Unit, finansieras via anslaget 5 B4.

Sedan regleringsbrevet beslutades har det svenska deltagandet utvidgats i flera missioner. Sålunda beslutade t.ex. regeringen den 29 maj 1997 att dels förlänga dels fördubbla deltagandet i UNAVEM III. I besluten om utvidgning har även medel för verksamheten anvisats.

Den genomsnittliga nationellt finansierade årskostnaden för en polis i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten varierar mellan missionerna beroende på bl.a. traktamentsnivå och resekostnader. Av de pågående insatserna varierar årskostnaden mellan ca 560 000 kronor i f.d. Jugoslavien och ca 630 000 kronor i Angola.

Dessa kostnader kan jämföras med kostnaden för den under år 1996 avslutade insatsen i Mostar, där den nationella kostnaden utökades med traktamente enligt utlandsreseförordningen samt hyreskostnader (dvs. de kostnader som i FN-missioner täcks av MSA-traktamentet). Genomsnittskostnaden för en svensk polis i Mostar beräknades till ca 596 000 kronor per år, dvs. nära 40 000 kronor mer än för en polis som tjänstgör i samma område inom IPTF.

Kostnader för vissa andra multilaterala och bilaterala insatser med poliser

En del av det svenska engagemanget med poliser i internationell verksamhet har, som tidigare framgått, genomförts utanför utlandsstyrkan inom Försvarsmakten. Dessa insatser har varit och är av betydligt mindre omfattning än deltagandet med poliser inom utlandsstyrkan inom Försvarsmakten. Av kapitlet Det svenska engagemanget år 1997 framgår att det rör sig om elva personer. Insatserna baseras inte på direkta regeringsbeslut utan på Sidas

instruktionsenliga rätt att teckna avtal med internationella organisationer eller med andra länder. Poliserna som ingår i dessa insatser är anställda av Rikspolisstyrelsen enligt ett avtal med Sida. I dessa fall har Rikspolisstyrelsen förhandlat om anställningsvillkor och därmed om kostnaderna direkt med Sida. Finansieringen har ofta skett inom landramen för insatsområdet. Villkoren är något olika för olika uppdrag men följer i regel ett visst mönster. Driftkostnaden finansieras helt via den nationella svenska budgeten vilket medför att årskostnaden blir, liksom för de poliser som tjänstgjorde i Mostar, högre än för dem som tjänstgör i sådana missioner där FN betalar ett MSA-traktamente.

I ett fall, Rwandatribunalen, är kostnaden betydligt högre än för andra uppdrag beroende på att samma villkor som för biståndsarbetare tillämpas. Dessa medger exempelvis att ersättning för medföljande familj utbetalas. Årskostnaden för insatsen, som består av en polis, beräknas till ca 1,7 miljoner kronor.

12 Överväganden, bedömningar och förslag

12.1 Behov av riktlinjer för polisinsatser

I takt med att fredsfrämjande insatser under senare år i ökad utsträckning skett i interna konflikter där rättssystemet försvagats eller brutit samman har de internationella polisinsatsernas roll och mandat blivit föremål för diskussion och analys. Denna utredning har till uppgift att ge förslag till riktlinjer för insatser med poliser i fredsfrämjande insatser, analysera frågan om beväpning och i detta sammanhang överväga ansvaret för olika uppgifter rörande civil säkerhet och ordning under det att nationella rättsvårdande myndigheter byggs upp eller rekonstrueras.

Flera fredsfrämjande insatser från den första Kongo-operationen har inkluderat olika former av polisaktiviteter, alltifrån rådgivning åt lokala polisstyrkor till insatser med uppgift att medverka till att upprätthålla lag och ordning. Huvuddelen av dessa insatser har utförts av poliser som ingått i en civilpolisenhets "CIVPOL" i en av FN upprättad fredsfrämjande mission. Trots att poliser ingår som ett betydelsefullt element i en fredsfrämjande insats och trots att denna verksamhet pågått i flera decennier har riktlinjer för verksamheten varit bristfälliga eller saknats. Mandaten ger endast en övergripande inriktning och de dokument som beskriver uppgifter och ansvar varierar i dignitet alltifrån resolutioner i säkerhetsrådet till lokala överenskommelser. I Sverige har civilpolisinsatser endast behandlats översiktligt av statsmakterna. Det saknas riktlinjer eller doktriner för hur polisinsatser skall utformas och hur upprätthållandet av civil säkerhet ("public security") i en fredsfrämjande operation skall ske. Ansvaret att precisera arbetsuppgifter och riktlinjer har överlämnats till dem som haft det aktiva ansvaret i respektive mission. Inte heller i den rikhaltiga

internationella debatten om fredsfrämjande insatser har polisinsatser förrän tills helt nyligen varit föremål för analys.

Ytterligare ett skäl till att det finns anledning att skapa klarhet om vad som kan förstås med begreppet polisinsatser är att de traditionella "civilpolisinsatserna" ofta hämmas av felaktiga förväntningar. Det främsta syftet med dessa traditionella "civilpolisinsatser" har varit att övervaka, vägleda och utbilda den lokala polisen - *inte* att med direkta insatser skapa säkerhet för civilbefolkningen genom att upprätthålla lag och ordning, vilket ofta förväntats.

Flertalet av de konflikter som i dag motiverar fredsfrämjande insatser är inomstatliga. Inbördeskrig är förvisso ingen ny företeelse men antalet inomstatliga konflikter har de senaste åren ökat dramatiskt. Många av dessa *nyare konflikter* är i betydande utsträckning multidimensionella. Med detta avses att, förutom politiska och väpnade motsättningar mellan parterna, innehåller element av genomgripande samhälleliga och ibland också internationella ramifikationer, t.ex. etnisk rensning, andra allvarliga brott mot mänskliga rättigheter, flyktingströmmar och inslag av irreguljära militära förband. I många fall har utvecklingen gått så långt att samhällsstrukturen är nära kollaps eller har kollapsat. Poliséväsendet och andra rättsvärdande myndigheter har upphört att fungera eller har mist befolkningens förtroende. Konsekvenserna för civilbefolkningen är i de flesta fall mycket allvarliga.

Att övervaka efterlevnaden av de mänskliga rättigheterna har blivit en allt viktigare uppgift i fredsfrämjande insatser. Civilbefolkningens säkerhet är en grundläggande förutsättning för att kunna återuppbygga ett samhälle efter en konflikt. I allt fredsfrämjande arbete intar därför arbetet med sådana säkerhetsfrågor en central plats. Att skapa säkerhet för lokalbefolkningen kan ske genom ingripande av internationella fredsfrämjande styrkor. Dessa kan även i vissa fall ta ansvar för att upprätthålla lag och ordning i situationer innan nationella rättsvärdande myndigheterna skapats eller rekonstruerats och förtroendet för dem återställts. Om en fredsfrämjande insats lyckas med uppgiften att skapa en stabil och säker miljö, förbättras avsevärt möjligheten att lyckas med andra effektiva och långsiktigt verkande åtgärder.

12.2 Nya begrepp

Utredningens förslag

Enheter med poliser i fredsfrämjande eller liknande insatser bör kallas Internationell polisstyrka (International Police Force) eller i förekommande fall FN-polisstyrka (UN-Police Force). Den enskilde polisen bör kallas Polisobservatör (Police Observer) eller PolISRådgivare (Police Adviser) eller ges en annan benämning som motsvarar arbetsuppgifterna.

Överväganden

Begreppet "civilpolisinsatser" är oprecist och bör bytas ut mot begreppet Internationella polisinsatser. Styrkan bör betecknas Internationell polisstyrka (International Police Force) eller i förekommande fall FN-polisstyrka (UN Police Force). I de dokument som styr verksamheten på plats bör det göras en distinktion mellan polisobservatör (Police Observer) och polISRådgivare (Police Adviser). Dessa begrepp bör användas såväl vid multilaterala insatser som inom ramen för bilaterala insatser. Utredningen konstaterar att utvecklingen redan går i denna riktning och Sverige bör verka för en fortsatt renodling av begreppen. Polisiär närvaro i fredsfrämjande insatser har under 1990-talet blivit så vanlig att det inte längre är motiverat att ordet "civil" används för att skilja dessa poliser från militärpoliser. I allmänt svenskt språkbruk används inte heller ordet "civilpolis".

12.3 Konflikters karaktär och förlopp

Överväganden

I samband med att en fredsfrämjande insats upprättas används de gängse kategoriseringar av insatser som gjorts av FN och andra organ för att beskriva insatsens karaktär och ändamål. Begrepp som peace-

keeping, wider peacekeeping, peace enforcement, peace building med flera begrepp anger i grova termer vilken typ av insats som krävs och vilka befogenheter som insatsstyrkan har. I de förfrågningar som görs till medlemsländer om bidrag till fredsfrämjande insatser efterfrågas i allmänna termer militära förband och poliskontingenter. I vissa FN-operationer är det uppenbart att en styrka bestående av polismän rekryterats och sänds till missionsområdet utan att beslutet föregåtts av en tillräcklig analys av de problem som skall lösas och utan att det finns en klar uppfattning om vilka uppgifter som den internationella polisstyrkan kan ta ansvar för. För att öka effektiviteten i insatsen och för att förbättra utsikterna till framgång behövs såväl en bättre analys av de problem som skall lösas som av vilka insatser och befogenheter som krävs. Helhetssyn och långsiktighet måste utvecklas så att fredsfrämjande åtgärder och biståndsåtgärder kan kopplas samman för att öka effektiviteten i insatsen och samtidigt minimera kostnaderna.

Ett led i detta arbete är att analysera en konflikts karaktär och förlopp. Det finns inget entydigt sätt att beskriva och analysera ett konfliktförlopp. Alla konflikter är unika. Man kan emellertid schematiskt beskriva en konflikts olika nivåer eller olika faser. Olika faser och nivåer kan överlappa varandra. En krisutveckling är inte linjär; bakslag kan ofta förekomma. En kris är heller inte alltid lika allvarlig i alla delar av krisområdet.

Gemensamt för flertalet konflikter som i dag är föremål för fredsfrämjande åtgärder är att de kräver insatser av olika komponenter med olika uppgifter. Insatserna blir därmed *multifunktionella*. De olika komponenterna i en insats kan variera dels mellan olika konflikter dels över tiden inom en konflikt.

Initialfasen eller den kaotiska fasen

I ett tillstånd som präglas av öppna strider och av att den nationella ordningsmakten eller polismakten har fragmentiserats eller upplösts är den första viktiga uppgiften att skapa grundläggande stabilitet och säkerhet. Detta är i allmänhet en uppgift för militära förband. Olika väpnade grupper kan endast åtskiljas och avväpnas av förband som verkar under militära undantagslagar.

Även sedan öppna strider upphört kan det krävas militära förband. Det kan exempelvis vara en situation som störs av svårartade kravaller och inhemska beväpnade grupper. På grund av den eldkraft som dessa

större eller mindre grupper ofta förfogar över är detta en uppgift för militära förband. Om rättssystemet är svagt kan de styrkor som är först på plats dessutom även behöva ta ansvar för att implementera lag och ordning.

Avslutnings- eller normaliseringsfasen

För att kunna avsluta en fredsfrämjande insats måste en hyggligt fungerande rättsstat med relevanta myndigheter ha återskapats. I arbetet att skapa ett nytt polisväsende och ett nytt rättssystem har en internationell polisstyrka en viktig uppgift. Framförallt kan den övervaka den nationella polisen samt bidra med att etablera principer för hur en polis skall verka i en rättsstat. Engagemanget kan ske antingen som en multinationell insats eller som en bilateral insats. En internationell polisstyrka kan också medverka vid uttagningen till en ny poliskår samt bistå med utbildning och utrustning.

Gråzonen

Mellan uppgiften att skapa säkerhet och uppgiften att medverka till att återupprätta ett rättssystem finns en gråzon. Den kan antingen beskrivas som ett gap mellan olika funktioner eller som ett gap över tiden mellan olika insatser. I ett tillstånd, där en nationell ordningsmakt och rättsapparat ännu inte börjat fungera och där individer eller grupper använder grovt våld av politiska eller kriminella skäl behövs internationella fredsfrämjande insatser för att upprätthålla säkerhet för lokalbefolkningen och biståndsarbetare.

I en sådan gråzon har de internationella militära förbanden en given uppgift i att bevaka inhemska militära förband och vapendepåer, upprätthålla separationszoner m.m. Likaså har den internationella polisstyrkan en given uppgift i att övervaka och medverka i rekonstruktionen av ett vanligtvis svagt nationellt polisväsende. Uppgiften att bistå i upprätthållandet av ordning och säkerhet för befolkningen har en tendens att i sådana situationer hamna mellan den militära styrkans och polisstyrkans uppdrag.

12.4 Viktiga uppgifter i en fredsfrämjande mission

För att kunna precisera vilken typ av insats och vilket mandat som erfordras för att nå ett mål finns det anledning att utifrån en analys av den aktuella konflikten närmare beskriva de konkreta uppgifterna för en internationell styrka bestående av militära förband, poliser, juridisk expertis eller andra specialister. Exempel på sådana uppgifter anges nedan.

Kategori a

- Dämpa oroligheter genom närvaro och genom "på-platsen-diplomati/medling"

Kategori b

- Genomföra insatser för att slå tillbaka en angripare
- Genomföra insatser för att skilja stridande parter
- Upprätta och bemanna buffertzoner mellan parternas trupper
- Övervaka eldupphör
- Övervaka omgruppering och demobilisering av styrkor
- Utföra ammunitionsröjning (minor etc.)
- Samla in vapen
- Övervaka vapendepåer
- Övervaka och assistera vid avväpning av militära förband och paramilitära grupper

Kategori c (gråzonen)

- Kontrollera upplopp och kravaller
- Ingripa mot beväpnade "gäng"
- Upprätthålla civil lag och ordning
- Upptäcka och förhindra brott, t.ex. plundring
- Upprätthålla ordning och säkerhet under valförberedelser
- Övervaka och assistera vid avväpning av civila medborgare
- Eskortera civilpersoner i våldstygda områden
- Skydda flyktingar i flyktingläger från väpnade element

Kategori d

- Övervaka det lokala polisväsendet
- Medverka vid utbildning av det lokala polisväsendet
- Lämna råd och stöd vid upprättande eller omstrukturering av ett nytt lokalt polisväsende

Kategori e

- Assistera vid omhändertagande av flyktingar och hemlösa
- Integrera avväpnade styrkor i civilt liv
- Repatriering och reintegrering av flyktingar och internflyktingar
- Humanitär hjälp i samband med återuppbyggnad
- Lämna stöd vid återuppbyggnaden av ett rättsväsende och övrig administration
- Övervaka att de mänskliga rättigheterna respekteras
- Koordinera stöd för ekonomisk återhämtning och återuppbyggnad
- Övervaka genomförandet av ett val

Uppgifterna under *kategori a)* kan utföras av diplomater, militärobservatörer eller polisobservatörer. Till sådana insatser rekryteras vanligen personer med lång erfarenhet och god förmåga till medling och förhandling.

Uppgifter under *kategori b)* kan endast utföras av militära förband. För flera av dessa uppgifter krävs ett mandat som tillåter våldsanvändning annat än i självförsvar, dvs. ett mandat som grundas på kapitel VII i FN-stadgan.

Uppgifter under *kategori d)* utförs av poliser. Dessa har för fullgörandet av uppgifterna ingen exekutiv befogenhet utan uppträder som övervakare, observatörer, rådgivare och utbildare. Även andra civila experter inom rättsområdet behövs för att återuppbygga ett rättssystem.

Uppgifter under *kategori e)* utförs av civila experter, t.ex. övervakare av de mänskliga rättigheterna och biståndsarbetare. Från svensk sida har i vissa fall rekryteringen medvetet skett inom polisväsendet. Uppgifterna under *kategori e)* utförs under vissa

förutsättningar tillsammans med en internationell polisstyrka som verkar i området.

Uppgifter under *kategori c*) "gråzonen" innebär att skapa säkerhet och ordning för befolkningen. Uppgifterna kan utföras av militära förband, poliser och militärer i samarbete eller av gendarmer och militärer i samarbete. Insatser av av detta slag kan kräva ett mandat med vissa inslag av bemyndigande under kapitel VII i FN-stadgan. Detta resonemang utvecklas i ett kommande avsnitt.

12.5 Legal grund för fredsfrämjande insatser

All maktutövning i en fredsfrämjande mission och liknande måste bygga på en rättslig grund knuten till de folkrättsliga regler som beskrivs i kapitel 8 Den legala grunden för internationella ingripanden. Ett utmärkande drag för ett inbördeskrig eller kris är att rättssystemet inte fungerar. Ofta har civilbefolkningen förlorat förtroendet för rättsapparat och den lagstiftning som finns. Det kan till och med vara så att både polisen och militären är medansvariga för allvarliga brott mot såväl mänskliga rättigheter som den nationella lagstiftningen. I vissa fall kan samhällsstrukturen totalt ha brutit samman och anarki råder.

I situationer där den lokala rättsapparaten inte existerar eller inte kan fullgöra sitt uppdrag ställs en fredsfrämjande styrka, oavsett om den utgörs av militära förband eller poliser, inför stora svårigheter. Det är i dessa situationer ofta oklart om de befogenheter som anges i mandat och SOFA utgör erforderligt lagligt stöd för att ingripa till befolkningens skydd. Vidare är det ofta oklart enligt vilken nationell lag man i så fall kan agera.

I svårare fall måste de internationella fredsfrämjande styrkorna verka under undantagslagar som beskrivs i mandatet. När rättsapparaten kollapsat eller på annat sätt förlorat sin legitimitet kan uppdraget begränsas till att bevaka att de mänskliga rättigheterna respekteras. Det kan till och med vara nödvändigt att i vissa situationer utgå från en överenskommen miniminivå vad avser lag och rätt. Det kan exempelvis innebära att man ingriper mot grova kränkningar av de mänskliga rättigheterna och humanitetsrätten, t.ex. mord, kidnappningar, våldtäkter och grova egendomsbrott. De ingripanden som kan komma ifråga måste i sådana fall helt vila på folkrättslig

grund. Är det fråga om en FN-operation, eller en operation mandaterad av FN:s säkerhetsråd, torde denna kunna härledas från kapitel VI eller VII i FN-stadgan. Detta medför att befälslinjerna måste vara så tydliga att det går att härleda ansvaret för vidtagna åtgärder på fältet ända upp till det organ som givit styrkan dess mandat.

I slutfasen av en konflikt, eller i mindre allvarliga lägen i en konflikt, finns det i allmänhet en nationell lag att utgå från. Syftet med all fredsfrämjande verksamhet måste vara att när insatserna avslutas skall det finnas ett nationellt rättssystem som fungerar och en nationell lag att utgå från. Även under pågående mission skall huvudregeln vara att utgå från det nationella rättssystemet. Uppgiften för den internationella operationen blir då att övervaka att de lokala rättsvårdande myndigheterna håller sig till den fastställda rättsordningen. Detta är oftast en uppgift för polisobservatörer och polisrådgivare. En annan möjlighet är att värdlandet ger en internationell styrka rätt att bedriva myndighetsutövning. I sådana fall agerar de enskilda internationella poliserna inom värdlandets rättssystem.

12.6 Uppgiften att skapa säkerhet och ordning

12.6.1 Definitioner och problemformulering

Överväganden

I ett föregående avsnitt konstaterades att det vid beslut om en eventuell fredsfrämjande insats är väsentligt att tidigt, och före insatsens början, definiera vilka uppgifter som skall lösas. Parallellt med det arbetet bör det beaktas vilka instrument, dvs. komponenter i en fredsfrämjande insats, som kan lösa de aktuella uppgifterna. Det är angeläget att den mandatgivande organisationen, som i regel är FN, uppmärksammar att det kan finnas angelägna uppgifter som inte någon av de traditionellt tillgängliga komponenterna är särskilt tränade för eller lämpade att lösa. Om det trots detta fattas beslut om att inrätta en fredsfrämjande mission bör alla deltagare vara medvetna om de "gråzoner" som finns. Den mandatgivande organisationen bör

anstränga sig att så snart det är möjligt finna, eller inom missionen låta utbilda, en komponent som kan lösa de uppgifter som finns inom "gråzonerna". Utredningen avser att i det följande utveckla resonemanget om val av verktyg (komponent) för att lösa uppgiften att skapa ordning och säkerhet.

Principiell skillnad polis - gendarm - militär

I Sverige, liksom i andra demokratier, är ansvarsfördelningen mellan polis- och militärväsendet klart definierad i landets lagar. Militärväsendets uppgift är att skydda landet mot yttre hot. *Polisen* är rekryterad, utbildad och organiserad för att upprätthålla lag och ordning inom landet. Till sitt förfogande har polisen vissa maktmedel. Den kan med laglig stöd utöva ett visst våld som dock alltid skall stå i proportion till vad situationen kräver. Polisen är det enda civila organ som i fredstid kan använda våld i sin myndighetsutövning. Försvarsmaktens personal har i fredstid sådana befogenheter endast i de fall som anges i Förordningen (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. (IKFN-förordningen).

En rättsstat kännetecknas bl.a. av att all rättsutövning sker med stöd av lag som beslutats i demokratisk ordning. Ett nationellt polisväsende verkar därför i en politiskt styrd miljö där frågor om lagliga befogenheter, makt, och kontroll är viktiga inslag. För att polisen skall kunna verka måste den åtnjuta förtroende. Detta kan bara uppnås om det finns allmänt accepterade lagar och andra författningar som styr såväl medborgarnas som polisens verksamhet. Vidare krävs i allmänhet att de enskilda befattningshavarna har stor erfarenhet och gott omdöme samt att de använder sin intuition i den exekutiva rollen.

Svenska poliser som deltar i fredsfrämjande insatser har god insikt i och förståelse för arbete under lagar. De är vana att uppträda enskilt eller i små grupper. De har däremot ringa erfarenhet av att uppträda i förbandsformer som plutoner eller kompanier eller av att skapa säkerhet och ordning i miljöer som präglas av tungt våld.

Svenska poliser är under vanlig tjänsteutövning utrustade endast med pistoler. Bruket av vapen är strikt reglerat. Poliser får i sin tjänsteutövning använda det våld som står i proportion till vad situationen kräver. Det innebär att poliser kan använda vapen i vissa fall.

Svenska *militära förband* är utbildade och organiserade för strid under krigets lagar mot en militär motståndare. Militär personal uppträder vanligen i förbandsform, inte enskilt. Förbanden utgörs av grupper som tillsammans bildar plutoner. Dessa bildar i sin tur kompanier vilka ingår i en bataljon. Flera bataljoner bildar tillsammans en brigad. Militär personal förutsätts inte ha kunskap om under vilka lagrum som allmän ordning upprätthålls i fred och är heller inte övade för att lösa sådana uppgifter. Svenska FN-förband består huvudsakligen av personer vilka genomfört militär grundutbildning som senare kompletterats med en kortare utbildning för fredsfrämjande verksamhet.

I flera länder har en speciell form av polisstyrkor, *gendarmer*, skapats för att verka utanför såväl det övriga polisväsendet som militärväsendet. Gendarmeristyrkor har påtagliga militära drag, bl.a. genom att de är tränade att verka i förbandsformer. De är avsedda att verka inom landets gränser och ansvarar för den inre ordningen i situationer av kravaller eller tungt våld.

Gråzon

Det finns således ingen styrka som "naturligt" kan ges uppgiften att skapa säkerhet och ordning. Erfarenheten från flera av de senaste tio årens fredsfrämjande insatser visar att det därför ofta uppstår en gråzon i ett läge när ingen av komponenterna i en internationell fredsfrämjande styrka är tränad eller i övrigt förberedd för att skapa ordning och säkerhet. Därmed försvåras och försenas ansträngningarna att ge det drabbade landet trygghet och förutsättningar för en demokratisk utveckling.

Skälen till att ingen av delarna i en fredsfrämjande mission löser eller vill lösa den angelägna uppgiften att skapa ordning och säkerhet är flera. En orsak är ofta att uppgiften inte finns angiven i mandatet eller i något annat dokument som anger arbetsuppgifterna. Detta torde i sin tur hänföra sig till en tveksamhet hos de polis- och truppbidragande länderna att vilja åta sig en sådan uppgift. Den rättsliga grunden för exekutiva uppgifter är ofta oklar. Att skapa ordning och säkerhet förutsätter också att det finns en fungerande rättsapparat i övrigt, t.ex. åklagarväsende, domstolar och fängelser. Ytterligare en orsak kan vara ovilja hos värdlandet att låta utländsk personal utföra dessa uppgifter. Följaktligen görs heller inga förberedelser eller övningar för att lösa

sådana uppgifter vare sig hos internationella polisstyrkor eller militära förband.

Vidare finns det bland *militärer*, såväl inom som utom Sverige, en stor tveksamhet att åta sig uppgiften att ansvara för säkerhet och ordning i en civil miljö. Detta beror bl.a. på att personalen saknar utbildning, träning och erfarenhet av sådana situationer. Det innebär att det finns en risk att militära metoder som används i en civil miljö trappar upp konflikten så att våldsanvändningen i området riskerar att anta okontrollerbara former. Vidare strider det mot ansvarsfördelningen i en demokrati att militär personal ansvarar för civil säkerhet och ordning.

Gendarmeristyrkor har aldrig organiserats i internationella fredsfrämjande insatser. Däremot har flera länder rekryterat gendarmer som deltagare i internationella polisstyrkor (CIVPOL). Gendarmer har olika uppgifter och organisation i olika länder vilket gör det tveksamt om en internationell genomförande-organisation till en rimlig kostnad skulle kunna upprätta en internationell gendarmeristyrka för fredsfrämjande insatser.

För polisobservatörer och polisrådgivare (*civilpolis*er i traditionell bemärkelse) är enligt många bedömare en grundläggande förutsättning för framgång i uppgifterna att övervaka, utbilda och ge råd till de lokala poliserna, att de är obeväpnade, lever bland befolkningen och upplevs som opartiska. Om de skulle ges en kraftigare beväpning och ha exekutiva uppgifter vid upplopp och kravaller skulle förutsättningarna för att lyckas med de ordinarie uppgifterna sannolikt minska.

Ordning och säkerhet i fredsfrämjande insatser

Trots detta är det nödvändigt att en styrka i vissa fredsfrämjande insatser ges i uppdrag att medverka i uppgiften att upprätthålla ordning och säkerhet. Sådana insatser måste vila på folkrättslig grund. En fredsfrämjande mission som sätts in i ett land som har kollapsat och som härjats av inbördeskrig eller plågats av irreguljära förband, ställs inför en situation där den västerländska rättsstatens ansvarsfördelning mellan militär och polis inte alltid är tillämplig.

Uppgiften att skapa säkerhet och ordning kan i initialskedet av en sådan mission endast utföras av militära förband. I ett senare läge där de öppna striderna upphört och en internationellt övervakad

fredsprocess tagit sin början uppstår ofta en flerårig övergångsperiod då våld och laglöshet fortfarande existerar. De grupper som har mycket att förlora på en fred kan föra en mer eller mindre öppen strid för att återvinna förlorad terräng. Ofta saknas i dessa lägen nationella myndigheter som kan motverka detta våld. Rädsla och fruktan för repressalier är vanliga känslor för befolkningen.

I ett sådant läge kan uppgiften att skapa säkerhet och ordning åtminstone delvis utföras av militära förband eller av militära förband och en internationell polisstyrka i samarbete inom en fredsfrämjande mission *eller* av en internationell gendarmeristyrka. Däremot kan uppgiften i allmänhet inte ges till en obeväpnad eller lätt beväpnad internationell polisstyrka. Den tunga beväpning som ofta finns hos de illegala "gängen" och den låga tröskel som i regel finns för våldsanvändning gör att en obeväpnad eller lätt beväpnad internationell polisstyrka inte skulle få någon effekt. Den löper risk att ignoreras eller provocera till våldsansvändning. Detta beror på att de beväpnade medborgare och grupper man skall passivisera förfogar över så tunga vapen att endast ett förband med militär utbildning och utrustning kan bemöta de hot som uppkommer. Även de upplopp och kravaller som kan uppstå är av sådan art att det ofta endast är ett militärt förband som kan lösa uppgiften. De militära förband som tilldelats sådana uppgifter har i regel löst dem utan entusiasm. Ibland har uppgiften heller inte lösts alls vilket lett till stort lidande för civilbefolkningen.

12.6.2 Ökad beredskap för polisiära uppgifter vid militära förband

Utredningens förslag

Mandatgivande organisationer bör tydligt ange vilket ansvar de i missionen ingående komponenterna har för att upprätthålla ordning och säkerhet för befolkningen.

Militära förband i fredsfrämjande insatser bör

- i större utsträckning förberedas och tränas för att, när så efterfrågas, medverka till att lösa uppgiften att upprätthålla ordning och säkerhet för befolkningen i insatsområdet
- tränas för denna uppgift av instruktörer som är poliser
- innehålla befattningar som bemannas av poliser

Vidare bör militära förband i fredsfrämjande insatser, som är tränade och förberedda för att upprätthålla ordning och säkerhet i insatsområdet, under vissa omständigheter kunna ställas under polisiärt befäl när denna typ av uppgifter skall lösas. Regeringen bör uppdra åt Försvarmakten och Rikspolisstyrelsen att närmare undersöka förutsättningarna för att ge militära förband sådana uppgifter.

Överväganden

Utredningen anser att polisobservatörer och poliserådgivare även fortsättningsvis huvudsakligen bör tilldelas uppgifter av det slag som hittills anförts trots dem, dvs. övervaka, utbilda och lämna råd åt den lokala polisen. Det är därför inte lämpligt att dessa tilldelas exekutiva uppgifter av ett slag som äventyrar möjligheterna att lösa huvuduppgifterna. Poliser är endast i några länder utbildade och övade i att uppträda i förbandsform, vilket är en förutsättning för att kunna slå ned ett uppror eller att verka mot beväpnade "gäng". Antalet poliser från respektive polisbidragande land är vanligen inte så stort att det blir meningsfullt att öva dessa typer av uppgifter i hemlandet före avresan.

Om övningen och träningen skulle genomföras i missionsområdet skulle det riskera att ta alltför stor uppmärksamhet från huvuduppgiften.

Utredningen konstaterar även att internationellt sammansatta gendarmeristyrkor sannolikt endast skulle kunna bemannas av länder som har ett nationellt gendarmeri. Det torde medföra påtagliga problem att samordna beväpning, arbetsmetoder och ledning av en sådan styrka. Om styrkan skulle tilldelas tyngre vapen och fordon, vilket är en förutsättning för att lyckas med den aktuella arbetsuppgiften, skulle det medföra att det byggdes upp en styrka som till stora delar är parallell med den militära komponenten i en fredsfrämjande insats. Detta skulle medföra ytterligare kostnader för FN och andra genomförandeorganisationer.

Utredningen anser vidare att det *inte är acceptabelt* att en internationellt sammansatt fredsfrämjande insats fördröjs eller rentav görs omöjlig att genomföra till följd av våld och terror från irreguljära förband eller andra beväpnade våldsverkare. Den beskrivna "gråzonen" där ingen av de i missionen ingående komponenterna har eller upplever sig ha ett ansvar för att upprätthålla ordning och säkerhet för befolkningen måste göras så liten som möjligt och helst helt elimineras. Eftersom utredningen redan avvisat möjligheten att ge uppgifter av denna karaktär till internationella polisavdelningar eller gendarmer, återstår att pröva möjligheten att ge militära förband i fredsfrämjande insatser en ökad beredskap för att utföra vissa uppgifter som i ett nationellt perspektiv är av polisiär karaktär.

Militära förband i fredsfrämjande insatser uppfyller redan flera av de krav som bör ställas på en styrka vars uppgift är att upprätthålla ordning och säkerhet för befolkningen i ett insatsområde: förmåga att uppträda i förbandsformer, tillgång till vapen och skyddande transportfordon, förläggning inom skyddade områden samt en internationellt vedertagen stabs- och ledningsorganisation som inte avviker i större omfattning mellan de truppbidragande länderna. Militära styrkor i fredsfrämjande insatser har ofta till uppgift att övervaka reguljära militära förband och stilleståndslinjer, att övervaka eller ibland genomföra avvapning av en part i konflikten eller att bevaka vapendepåer. De metoder som används för att lösa dessa uppgifter skulle ofta kunna tillämpas på irreguljära förband eller beväpnade "gäng". Det är därför förståeligt att det redan förekommit att militära förband i fredsfrämjande insatser tilldelas uppgifter av detta

slag. Utredningen bedömer dels att detta kommer att ske även fortsättningsvis dels att det är en lämplig uppgift för militära förband under förutsättning att de är förberedda på uppgiften, och under förutsättning att mandatet medger detta.

Utredningen anser att Sverige bör utbilda de militära förband som rekryteras för att tjänstgöra i fredsfrämjande insatser så att de kan medverka till att lösa vissa ordningshållande uppgifter. Det är angeläget att det tydligt framgår att kunskaperna inom området är avsedda att användas endast vid insatser utomlands. Uppgiften skall lösas inom ramen för vad FN eller annan internationell organisation har beslutat. Utbildning av detta slag bör inte ges under den militära grundutbildningen.

Det är naturligt att Försvarsmakten anlitar experter från den svenska polisen för att genomföra denna utbildning. Inom polisväsendet finns en dokumenterad kunskap om hur man handskas med s.k. *särskilda händelser* som våldsamma demonstrationer, upplopp, idrottsvåld m.m. Genom att tillföra sådan kunskap i utbildningen ökar möjligheten att i fredsfrämjande missioner kunna använda militära förband för att upprätthålla säkerhet och ordning, om mandatet så medger.

Ett militärt förband strävar efter att i sin organisation ha personal som besitter erforderlig sakkunskap för att lösa alla tänkta uppgifter. Ett förband som kan komma att tilldelas polisiära uppgifter bör därför i sin organisation inrymma befattningar som är avsedda för poliser. Dessa skall kunna medverka vid såväl planläggning som genomförande av insatser av polisiär karaktär. Exempel på detta finns redan i vissa utländska bataljoner som verkar i fredsfrämjande insatser. Polisens erfarenhet av taktiskt uppträdande, förmåga att medla och skapa förtroende bland civilbefolkningen bör utnyttjas i militära förband som i mandatet har till uppgift att svara för civil säkerhet och ordning. Det är naturligt att dessa poliser organisatoriskt ingår i det militära förbandet och följaktligen bär militär uniform.

Beträffande den operativa ledningen av en polisiär insats med ett militärt förband i samband med ett upplopp bör det noga prövas om den ordinarie militäre chefen för tillfället bör överlämna befälet till en polis. Flera olika aspekter bör vägas mot varandra, t.ex. förmågan att göra en professionell bedömning av läget och betydelsen av kontinuitet och konsekvens i befälsföringen. Utredningen bedömer att det i de flesta fall är lämpligast att ordinarie chef behåller befälet men att de polisiära

befattningshavarnas uppfattning bör tillmätas avgörande betydelse när order ges. Utredningen bortser dock inte från möjligheten att det i vissa situationer är lämpligast att befälet temporärt övertas av en polis. Förutsättningarna för detta bör vara angivna i förväg och den polis som i sådant fall skall överta befälet bör ha givits möjlighet att genomföra övning med förbandet redan under utbildningstiden i Sverige.

Behovet av denna typ av åtgärder är dokumenterat från flera pågående och nyligen avslutade missioner. Det är därför angeläget att Sverige i internationella sammanhang verkar för att flera länder genomför liknande arrangemang. Detta ökar förutsättningarna för att skapa mer mångsidiga fredsfrämjande insatser genom att en besvärande "gråzon" reduceras.

Utredningen anser det lämpligt att regeringen uppdrar åt Försvarsmakten och Rikspolisstyrelsen att närmare undersöka förutsättningarna för att ge militära förband polisiära uppgifter av det slag som beskrivits ovan. I det sammanhanget bör särskilt behovet av förlängd utbildning för de fredsfrämjande styrkorna och de därmed sammanhängande kostnaderna belysas.

12.6.3 Internationella polisstyrkors ansvar för ordning och säkerhet

Utredningens förslag

- En metodutveckling bör genomföras i syfte att stärka de internationella polisstyrkornas möjligheter att bättre utföra uppgifter vad gäller ordning och säkerhet för befolkningen i ett insatsområde.
- Polisen och de militära förbanden bör utveckla nya och flexibla samarbetsformer för fredsfrämjande insatser där deras respektive specialkunskaper ges möjlighet att komplettera varandra.

Överväganden

Poliser i fredsfrämjande insatser kan, trots att huvuduppgiften är att övervaka, utbilda och vägleda den lokala polisen, spela en större roll än hittills för att skapa och sedan upprätthålla ordning och säkerhet för befolkningen. De poliser som ingår i den internationella styrkan har i många fall stor erfarenhet av förhandling och medling. De kan också genom sin blotta närvaro bidra till att skapa ordning på en plats. Detta kan ske genom att i större omfattning tillämpa ett *proaktivt* uppträdande. Det innebär att poliserna visar stor rörlighet inom sitt område och tillämpar ett flexibelt val av metoder i syfte att förebygga felaktigt handlande från den lokala polisen.

Under 1990-talet har det i samband med de stora flyktingströmmarna i delar av Afrika förekommit att beväpnade miliser infiltrerat i flyktingläger och förorsakat ytterligare lidande för redan hårt prövade människor. Möjligheterna att hantera detta och andra flyktingrelaterade problem bör t.ex. bli föremål för metodutveckling.

Genom goda relationer med lokalbefolkningen och lokala makthavare samt genom en nära samverkan med de politiska komponenterna i en mission ökar förutsättningarna för att tidigt identifiera lokala problem och dess orsaker. En lämplig åtgärd kan då vara att snabbt sätta in polisobservatörer för att medla mellan parterna och därmed dämpa en orolig situation. Till sådana uppgifter bör poliser med erfarenhet av särskilda händelser rekryteras.

För att förstärka effekten av ett proaktivt uppträdande från polisen kan militära förband ges i uppdrag att stödja polisinsatsen, t.ex. genom att vid vissa tillfällen visa närvaro på utsatta platser. En polisstyrkas betydelse för befolkningens säkerhet kan således ytterligare förstärkas om samarbetet med de militära förbanden ökas. Det kan ske genom gemensam planläggning samt genom att ha hög flexibilitet och rörlighet hos såväl den militära som polisiära delen av missionen. Det yttersta ansvaret för att detta sker i missionsområdet finns hos dess högste chef och dennes stab. En metodutveckling bör äga rum som stärker polisens förmåga och kapacitet för uppgiften att skapa ordning och säkerhet.

12.7 Framtida arbetsuppgifter och bedömt behov av polisinsatser

Utredningens bedömning

Den internationella efterfrågan på poliser i fredsfrämjande insatser kommer under de närmaste tio åren att vara av minst samma omfattning som under år 1997. Sannolikt kommer efterfrågan att öka. Detta medför en ökad efterfrågan även på svenska poliser. Det kommer även fortsättningsvis att vara en huvuduppgift för internationella polisstyrkor att övervaka, utbilda och stödja den lokala polisen i ett insatsområde. Efterhand kommer behovet av poliser i andra befattningar än den traditionella övervakande rollen att öka.

Överväganden

Polisernas uppgifter

Ett viktigt syfte med en fredsfrämjande insats är att successivt förstärka möjligheterna för den nationella polisen att under demokratiska former och med respekt för de mänskliga rättigheterna kunna upprätthålla ordning och säkerhet. Långsiktig stabilitet kan endast åstadkommas av nationella myndigheter som åtnjuter befolkningens förtroende. Efter ett inbördeskrig eller i en situation där rättsapparaten är svag eller har kollapsat är det, som tidigare framhållits, väsentligt att det internationella stödet omfattar åtgärder för att bygga upp eller rekonstruera ett nationellt rättssystem i vid bemärkelse. I inledningsskedet av denna process är de huvudsakliga uppgifterna för en internationell polisstyrka i regel följande:

- Övervaka den lokala polisen
- Träna och utbilda den lokala polisen
- Stödja den lokala polisen i dess yrkesutövning

Uppgiften att övervaka ("to monitor") den lokala polisen innebär att kontrollera att denna respekterar dels den nationella lagstiftningen dels de mänskliga rättigheterna i sin yrkesutövning. Det sistnämnda innebär exempelvis att kontrollera huruvida den lokala polisen iakttar ett

opartiskt uppträdande, respekterar minoriteter, behandlar häktade och fängslade personer enligt gällande internationella konventioner samt att olika åtgärder dokumenteras i liggare och register enligt vedertagna normer. (Dessa framgår av bilaga 6, United Nations Criminal Justice Standards for Peacekeeping police). För att kunna avgöra om den lokala polisen respekterar de nationella lagarna krävs att den internationella polisstyrkan har kunskap om dessa. Eftersom detta ofta inte är fallet, blir uppmärksamheten på de mänskliga rättigheterna det dominerande inslaget i övervakningen.

Övervakning kan ske genom närvaro på polisstationer, fängelser och vid brottsplatsundersökningar, gemensamma patrulleringsuppdrag m.m. Den internationella polisstyrkan kan också få i uppdrag att genomföra egna utredningar och genomföra egna patrulluppdrag. Ett viktigt moment är att rapportera vad som iakttagits. Det gör det möjligt för generalsekreterarens representant, eller i vissa situationer säkerhetsrådet, att vidta nödvändiga åtgärder.

I några missioner innebär uppdraget att träna och utbilda den lokala polisen. Detta kan ske genom att särskilda tränings- eller utbildningscentra upprättas eller genom handledning av den lokala polisen vid uppdrag. I vissa fall kan utbildningen förläggas till annat land än insatslandet. De internationella poliserna kan också bistå i uttagning av "nya" poliser när rättsväsendet skall återuppbyggas. Detta är en grannlaga men mycket betydelsefull uppgift. I många konflikter har den lokala polisen deltagit i striderna och kanske gjort sig skyldig till allvarliga brott mot de mänskliga rättigheterna. För att skapa en ny nationell polis som kan få civilbefolkningens förtroende är det av största vikt att individer som gjort sig skyldiga till brott inte anställs som poliser.

För uppgiften att återskapa ett rättssystem kan förutom poliser även jurister av olika slag behöva rekryteras. Internationellt rekryterade poliser kan därvid komma att samarbeta med exempelvis åklagare, domare och fängelsepersonal. Även dessa personer kan i initialskedet vara internationellt rekryterade. Ju mer framgångsrikt det internationella samfundet är i arbetet att återskapa rättsvårdande institutioner och myndigheter i ett konfliktdrabbat land, desto större är förutsättningarna för att nå en långsiktig lösning på konflikten.

Det internationella behovet

För närvarande tjänstgör ca 3 000 "civilpolis" i fredsfrämjande insatser. Ca 100 av dessa är svenskar, varav ca 90 är anställda i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten. Det är sannolikt att FN och andra internationella organisationer kommer att besluta om insatser i ett stort antal akuta kriser även i framtiden. De finns ett stort antal områden och länder som är instabila och där öppna konflikter kan komma att bryta ut. Vidare kommer efterdyningarna från de konflikter som under de senaste åren föranlett fredsfrämjande insatser att ännu under många år bli föremål för internationellt intresse och ansvarstagande, t.ex. på Balkan och i flera afrikanska länder. Dessa kriser är eller kommer ofta att vara av multidimensionell karaktär vilket medför att de internationella fredsfrämjande insatserna sannolikt blir av multifunktionell karaktär. Internationella polisinsatser bedöms förbli en väsentlig och ökande komponent i dessa insatser. Detta understryks av att många "nya" konflikter har en inomstatlig karaktär.

Det är förenat med betydande svårigheter att bedöma kvantiteten på det kommande behovet. Likaså är det svårt att ange geografiska områden som kan komma att bli föremål för civilpolisinsatser. Praktiskt taget varje konflikthärd kan komma att bli föremål för en fredsfrämjande insats. Utredningen bedömer att *behovet kommer att öka* och att önskemålen om att bland annat Sverige skall öka sitt bidrag kommer att vara av minst samma omfattning som i dag.

12.8 Det svenska deltagandet med poliser

Utredningens förslag

Sverige bör vara berett att permanent ställa omkring 125 poliser samtidigt till förfogande för tjänstgöring i fredsfrämjande insatser utomlands. Sverige bör vara berett att tillfälligt under högst tolv månader ställa omkring 150 poliser samtidigt till förfogande. Sverige bör vidare sträva efter att ha minst 75 poliser utomlands för denna form av internationella insatser.

Det bör särskilt uppmärksammas den betydelse som kvinnliga poliser har för att skapa trygghet och förtroende i ett insatsområde.

Överväganden

Den internationella efterfrågan på poliser för fredsfrämjande insatser bedöms öka enligt vad som framgått av föregående avsnitt. Efterfrågan omfattar poliser för såväl de traditionella uppgifterna att övervaka och utbilda den lokala polisen som för att delta i insatser av ren biståndskaraktär. De traditionella uppgifterna beskrivs i föregående avsnitt. Behovet av den senare typen av insatser uppstår vanligen i anslutning till det som tidigare beskrivits som avslutnings- eller normaliseringsfasen av en konflikt. Det kan även vara frågan om deltagande i internationella tribunaler av det slag som för närvarande är verksamma i Haag och Arusha för arbete med krigsförbrytelser.

En viktig del av svensk biståndspolitik är stöd till demokratiseringsprocesser och främjande av mänskliga rättigheter. Inriktningen är härvid att stärka processer och utveckla institutioner inom staten och samhället i övrigt som främjar en utveckling mot fred, demokrati och respekt för mänskliga rättigheter. Det innebär bland annat långsiktiga satsningar på att stärka nyckelinstitutioner inom staten och övriga delar av samhället. Av särskild vikt är insatser som

förbättrar den offentliga förvaltningens öppenhet, legitimitet och ansvarighet mot sina uppdragsgivare, s.k. good governance. För att stabilisera en process med nationsbyggnad är ett fungerande polisväsende av stor betydelse för befolkningens tilltro till de nationella myndigheterna. Erfarenheterna från de hittills gjorda insatserna med svenska poliser i biståndsverksamhet är så goda att det motiverar ett fortsatt engagemang.

Vid genomförandet av utbildningar och kurser har det visat sig att svenska kvinnliga poliser även fyllt en viktig funktion när det gäller att uppmärksamma jämställdhetsaspekter. Kvinnliga poliser i en internationell polisstyrka kan därutöver spela en särskild roll för att skapa trygghet och förtroende hos en civilbefolkning som utsatts för traumatiska händelser. Detta gäller särskilt i relation till kvinnor som utsatts för eller bevittnat våldshandlingar mot närstående och i samband därmed förlorat förtroendet för män.

Erfarenheten visar att såväl val- som fredsövervakning som utförs av en obereonde internationell styrka är av strategisk betydelse vid genomförande av demokratiska val eller genomförandet av ett ingånget fredsavtal. Sida bedömer att poliser ofta har en yrkesbakgrund som gör dem lämpliga för denna typ av tjänstgöring. Sida har därför medvetet rekryterat poliser för sådant ändamål. Det är sannolikt att detta kommer att ske även framgent.

Insatser av polisiär art som antingen stödjer lösning av humanitära kriser eller bidrar till att lag och ordning upprätthålls inom ramen för rättsstatens återuppbyggnad är en såväl i Sverige som internationellt alltmer erkänd sektor inom biståndet. Denna tendens förutses fortsätta. Erfarenheterna från biståndsinsatser med polisinsatser medverkan bör aktivt tas tillvara i den vidare metodutvecklingen inom det internationella biståndet.

Sverige bör ha en tydlig och realistisk ambitionsnivå vad gäller det sammanlagda antalet poliser som bör tjänstgöra utomlands i statlig tjänst i sin egenskap av poliser. Flera faktorer är gränssättande för ambitionsnivån, t.ex. den internationella efterfrågan på svenska poliser, den sammanlagda tillgången på poliser i Sverige, viljan hos svenska poliser att tjänstgöra utomlands, den utförande organisationens krav på de poliser som deltar samt det statsfinansiella läget. Det finns i Sverige ca 17 000 poliser varav ca 100 tjänstgör utomlands. Det största antal svenska poliser som tjänstgjort utomlands samtidigt uppgår till ca 150.

Detta skedde under en period i början av 1990-talet då antalet poliser i landet var större än det är för närvarande. Utredningen konstaterar följande:

- Det finns en tydlig efterfrågan på svenska poliser i internationell tjänst
- Det föreligger brist på poliser med tillräcklig erfarenhet och kompetens för internationella uppdrag
- Det har dock hittills inte varit svårt att rekrytera poliser till tjänst i fredsfrämjande insatser
- Det har hittills inte varit svårt att finansiera svenskt deltagande med poliser
- Svenska poliser uppfyller i regel de formella krav som ställs från de internationella organisationerna

Utredningen anser att det bör finnas en budgetär och organisatorisk beredskap att utöka det svenska deltagandet från den nuvarande nivån (100 poliser) till omkring 125 poliser. Efterhand bör det därutöver kunna ske en gradvis uppbyggnad i ljust av efterfrågeutvecklingen. För en kortare tidsperiod, högst tolv månader, bör nivån inledningsvis kunna höjas till omkring 150 poliser. Sverige bör ge denna inriktning till känna i internationella sammanhang.

FN kommer att spela en fortsatt dominerande roll som såväl mandatgivande som genomförande organisation. Efterfrågan på polisinsatser har även ökat när det gäller FN:s humanitära verksamhet, t.ex. hantering av massiva flyktingströmmar. Även regionala organisationer kommer på sikt att få en större roll som framför allt utförare av polisinsatser. VEU har redan agerat i denna roll och det kan inte uteslutas att även andra internationella organisationer i framtiden kommer att spela en aktiv roll i polisiära sammanhang. Det är i sammanhanget mycket angeläget att Sverige som polisbidragande land försäkrar sig om att den utförande organisationen har erforderlig kompetens och kapacitet att utföra en planerad insats med poliser. Sverige bör sträva efter att delta i formulering av mandat och andra grundläggande bestämmelser när en insats planeras.

12.9 Polisstyrkans beväpning

Utredningens förslag

Poliser som verkar som polisobservatörer eller polISRådgivare i internationella fredsfrämjande insatser skall i regel vara obehäpnade. I undantagsfall bör dessa poliser kunna vara behäpnade för självförsvar.

Överväganden

Polisobservatörer (Intenational Police Observers)

Uppgiften för polisobservatörer är vanligen inte av exekutiv karaktär. De skall övervaka en nationell poliskår, rapportera, medla och skapa lugn i insatsområdet genom att visa närvaro i känsliga områden, s.k. proaktivt uppträdande. Möjligheten att lösa dessa uppgifter förbättras inte av att poliserna är behäpnade. De internationella poliserna behöver förtroende från såväl den lokala polisen som civilbefolkningen för att kunna fullgöra sitt uppdrag. De erfarenheter som såväl militärobservatörer som polisobservatörer gjort, är att de bäst kan fullgöra sitt uppdrag om de är obehäpnade. Behäpning kan leda till att polisens förväntas utföra exekutiva uppgifter vilket mandatet i allmänhet inte medger.

I många missioner är den behäpning som olika grupperingar och kriminella element förfogar över så kraftig, att behäpning av polisobservatörerna med eldhandvapen inte har någon avskräckande effekt. Lätt behäpning ger i allmänhet inget skydd i de miljöer, präglade av tungt våld, som en internationell polisstyrka ofta verkar i. Behäpning kan tvärtom verka provocerande och försämma säkerhetssituationen för poliserna. Möjligheten att utrusta poliserna med tyngre vapen än eldhandvapen har avvisats i ett tidigare avsnitt. *Huvudregeln bör därför vara att polisobservatörer uppträder obehäpnade.*

Sverige bör dock inte kategoriskt avvisa deltagande i polisinsatser där polisobservatörerna är beväpnade. Vid den VEU-ledda insatsen i Mostar i Bosnien och vid FN-insatsen på Haiti var polisobservatörerna beväpnade med eldhandvapen. Detta beror på att en majoritet av de polisbidragande länderna bedömde beväpning som nödvändig för att ge tillräckligt skydd i dessa svåra miljöer. Ytterligare ett alternativ bör beaktas i sammanhanget. Polisobservatörerna kan ges tillgång till eldhandvapen vilka förvaras i låsta utrymmen tills situationen bedöms som sådan att poliserna bör uppträda beväpnade.

Polisrådgivare (International Police Adviser)

För polisrådgivare framstår det, med hänvisning till vad som anförts om polisobservatörer, ännu klarare att de bäst fullgör sitt uppdrag om de inte är beväpnade. Polisrådgivare kan verka antingen som lärare vid polisutbildning eller för att ge vägledning när den lokala polisen utövar sina befogenheter. Oavsett om polisrådgivare verkar i ett insatsområde tillsammans med polisobservatörer eller i ett senare skede av konflikten när ett samhällsbygge pågår, fyller det ingen funktion att beväpna poliserna.

12.10 Effektivare polisinsatser inom FN

Utredningens förslag

- Mandaten för polisstyrkan i en fredsfrämjande insats bör anges separat i förhållande till en eventuell militär styrkas mandat
- De inblandade länderna bör lämna möjlighet för erfarna poliser att delta i mandatformuleringen och vid senare tillfällen då andra dokument med konkreta arbetsuppgifter för poliserna formuleras
 - Polisiär kompetens bör finnas vid fler enheter inom DPKO
 - Civilian Police Unit inom DPKO bör förstärkas
 - Sverige bör verka för en ökad kompetens bland de deltagande poliserna genom att:
 - alla poliser som deltar i fredsfrämjande insatser skall genomgå en adekvat utbildning i hemlandet före avresan
 - att systemet med kunskapskontroll i relevanta avseenden utvecklas
 - de länder som har möjlighet ställer resurser till förfogande för utbildning av blivande polisobservatörer och polisrådgivare
- FN ges ökade möjligheter att lämna information om polisinsatsens mål och medel till befolkningen i ett insatsområde

Överväganden

Allmänt

Den svenska inställningen har under lång tid varit att ett väl fungerande multilateralt system är en viktig garant för att skapa internationell fred och säkerhet, i synnerhet för mindre och medelstora länder. Internationella polisinsatser har visat sig vara mycket användbara som konfliktlösningssinstrument i situationer då militär trupp eller militära observatörer inte utgjort ett verksamt redskap. Under åren från 1989 har FN etablerat flera internationella polisinsatser. Även andra organisationer har visat intresse för att organisera polisinsatser. Under överskådlig framtid kommer dock FN

att vara den viktigaste internationella aktören inom området. Det har som framgått av kapitel 9 Svenska erfarenheter av *genomförda och pågående insatser med svenskt deltagande* funnits många brister i missionerna. Orsakerna till dessa har till betydande del berott på FN:s oförmåga att snabbt och flexibelt agera för att lösa praktiska problem och möta oväntade situationer. Ytterligare en orsak till svårigheter har varit oförmåga att lära av misstagen. Det finns därmed goda skäl för Sverige att agera för att utveckla, förstärka och förbättra FN:s möjligheter att använda poliser i fredsfrämjande insatser.

Särskilda svårigheter har iakttagits när nya missioner etableras. Förslag och överväganden i det avseendet återfinns i närmast följande avsnitt.

Mandat och andra dokument som anger polisernas arbetsuppgifter

Mandaten, vilka beslutas av FN:s säkerhetsråd, är politiska kompromissprodukter som ofta är generellt hållna, ibland också medvetet för att rymma även ännu svårförutsägbara situationer. De specificeras inte alltid i själva resolutionstexten utan framgår av en rapport från generalsekreteraren till säkerhetsrådet. I resolutionen hänvisas då till denna rapport. Mandaten är erfarenhetsmässigt i första hand utformade för de militära delarna i en fredsfrämjande insats. Detta medför att de ger vag vägledning för den lokale FN-polischefen (Police Commissioner) när han skall precisera uppgifterna för poliserna på fältet. För att underlätta såväl start som fortlöpande verksamhet bör det finnas ett separat mandat för den internationella polisstyrkan. Detta gäller även i de fall då det av tidsskäl inte är möjligt att formulera ett detaljerat mandat. I medlemsländernas FN-representationer ingår inte "police advisers" på samma sätt som det ofta finns en militärrådgivare. Det finns därmed anledning att tro att poliser inte konsulterats vid utarbetandet av mandaten för en polisinsats. I syfte att undvika oklara uppgifter som kan missförstås bör poliser med erfarenhet av att leda internationella polisstyrkor rådfrågas när mandaten formuleras. Detta kan bl.a. ske genom att medlemsländerna, i första hand de som är medlemmar av säkerhetsrådet, bereder plats för en polisrådgivare i de nationella FN-representationerna.

Ökad polisiär kompetens i FN-organisationen

Det är vanligt att de konkreta arbetsuppgifterna för en polisstyrka utvecklas och förändras löpande under missionen. De anges i en SOP,

Rules of Engagement eller i löpande order, s.k. operational directives. Oavsett i vilket eller vilka dokument de konkreta uppgifterna fastställs, är det angeläget att kvalificerade poliser bereds tillfälle att delta. Därigenom ökar möjligheterna att polisstyrkan utnyttjas på bästa möjliga sätt.

Ett speciellt exempel på formulering av uppgifter för en polisinsats ges i det s.k. Dayton-avtalets bilaga 11 avseende IPTF. Denna text har av flera bedömare framhållits som det bästa exemplet på en uppgiftsbeskrivning för en polisstyrka. Avtalet utarbetades under ovanliga former och under längre tid än vad som i regel står till förfogande då FN:s säkerhetsråd formulerar ett mandat.

Utredningen har mött svårigheter vid försöken att sammanställa de konkreta arbetsuppgifterna för FN:s polisstyrkor. Uppgifterna finns angivna i flera dokument som delvis varit svåra att spåra.

I förhållande till antalet militära befattningshavare inom DPKO är personalstyrkan vid Civilian Police Unit inom DPKO liten. I den mycket viktiga Mission Planning Cell i DPKO finns endast en polis. FN-högkvarterets utveckling motsvarar i detta avseende inte den snabba utvecklingen vad gäller antalet missioner med polisinslag och de höga förväntningar som ställs på polisavdelningarna i dessa missioner. De polisiära frågorna bör i ökad omfattning beaktas i planeringsarbetet inom DPKO. Polisiära rådgivare och handläggare bör därför i ökad omfattning integreras inom fler enheter av DPKO. Civilian Police Unit bör få en förstärkt roll under planeringsprocessen för nya missioner. Enheten bör även ges ökade resurser för att utveckla metoder och doktrin inom sakområdet.

Höjd kompetens hos poliserna i fredsfrämjande tjänst

Det är väl dokumenterat från flera missioner att många poliser i internationell tjänstgöring inte är tillräckligt erfarna och kvalificerade för de uppgifter de ställs inför. De saknar exempelvis kunskap om grundläggande mänskliga rättigheter vilket gör det omöjligt att bedöma huruvida den lokala polisen följer gällande konventioner. Kunskap om internationellt verk samma regler avseende t.ex. en häktad eller fängslad persons rättigheter är nödvändig för att kunna verka som polisobservatör. Varierande arbetsuppgifter i hemlandet medför också olika förkunskapskrav för antagning till den grundläggande nationella polisutbildningen. I länder med ett federalt styrelseskick finns det inte

alltid en nationell poliskår med samma utbildning. USA saknar till exempel en sådan nationell poliskår.

Ett annat problem utgörs av brist på kunskap i det nationella språket. Effekten av en insats med poliser blir betydligt högre om poliserna behärskar detta språk. Detta är särskilt angeläget om poliserna skall ha verkställande uppgifter.

FN strävar generellt efter en så bred geografisk representation som möjligt bland de polisbidragande länderna. Denna strävan är ett uttryck för FN:s strävan efter neutralitet och opartiskhet. Den främjar också global gemenskap och utgör en förutsättning för att organisationen skall få det breda stöd som erfordras för att kunna verka. Denna strävan efter geografisk representativitet och alla medlemmars lika möjligheter att delta, har medfört att polisinsatserna ofta är sammansatta av poliser från många länder.

Den allmänna kompetensnivån bland poliser i fredsfrämjande tjänst bör höjas. En målsättning kan vara att medlemmarna av den internationella polisstyrkan skall ha minst samma genomsnittliga allmänna utbildningsnivå som de poliser som skall övervakas. Ett viktigt följande steg är att ge specialiserad utbildning om de lokala förhållandena för den aktuella missionen. I avsnittet om Utbildning och rekrytering lämnas förslag till hur utbildningen i Sverige kan förbättras. Här nedan ges några förslag till allmänna kompetenshöjande åtgärder som förbättrar förutsättningarna för en pågående mission. (De speciella svårigheter som finns vid helt nya missioner behandlas separat).

FN har uppmärksammat de problem som uppstår till följd av bristande kompetens hos de internationella poliserna och vissa åtgärder har vidtagits i syfte att säkerställa en viss lägsta nivå. Denna nivå är i några avseenden alltför låg för att på sikt kunna accepteras. Ytterligare åtgärder bör vidtas. Utbildning inför ett internationellt uppdrag bör i princip genomföras före ankomsten till insatsområdet. Den bör omfatta allmän kunskap om FN-systemet, de mänskliga rättigheterna samt grundläggande kunskap om den tekniska utrustning som finns i missionen. Det bör ges tillfälle till praktisk övning att hantera olika tänkbara situationer på fältet samt rapportskrivning. Vidare bör det i erforderlig omfattning ges utbildning i missionsspråket och i bilkörning. I sammanhanget bör särskilt uppmärksammas kunskap om de nationella lagarna i insatsområdet. Det bör vara en angelägenhet för FN att samla in och till de polisbidragande länderna lämna uppgift om

de mest angelägna av dessa lagar, t.ex. vilka medborgerliga rättigheter som finns utöver dem som ingår i de universella mänskliga rättigheterna. Det bör i utbildningen även ingå information om kulturella, etniska och religiösa traditioner hos de övriga polisbidragande länderna samt om polisväsendets uppgifter i respektive land. Sådan kunskap underlättar förberedelserna för tjänstgöringen.

Det bör därför vara en angelägenhet för Sverige och andra polisbidragande länder att så långt det är möjligt bidra till att förbättra utbildningen för poliser i internationell tjänst. Detta skulle medföra att FN-insatserna som sådana får bättre effekt. Kunskapskontroller av olika slag bör vidtas före avresan från hemlandet. FN bör behålla och utveckla det under år 1997 införda systemet med s.k. selection teams.

FN bör behålla och utveckla systemet med en samlad och standardiserad introduktion i missionsområdet till nyanlända poliser. Introduktionen bör omfatta aktuell information om läget i missionsområdet och om de praktiska rutiner som tillämpas. Ett annat viktigt syfte är att ge poliser från olika länder en möjlighet att knyta kontakter redan före arbetet på fältet tar sin början.

Kunskapskontrollen bör vara fast och hållas på en sådan nivå att missionens möjlighet att verka i enlighet med mandatet och andra gällande direktiv inte äventyras.

Information till befolkningen om FN:s uppgift

När en styrka upprättas och grupperas bör FN hos parterna i konflikten försäkra sig om möjligheter att på lämpligt sätt nå ut med information till hela befolkningen om FN:s roll och uppgifter i området. Då det saknas en vedertagen och generell definition på begreppet "övervaka" blir tolkningen av begreppet beroende av de särskilda förhållandena vid varje enskild mission. Om ett mandat är vittsyftande och avsett att uppnås stegvis utan att detta uttryckligen framgår, kan det i lokalbefolkningens ögon ge intryck av handfallenhet och passivitet från FN:s sida. Det finns exempel på att poliser i en FN-styrka blivit vittnen till en brottslig handling som misshandel och med hänvisning till mandatet, som endast tillåter övervakning och rapportering, inte ingripit. Denna typ av passivitet påverkar FN:s trovärdighet om den inte är tydligt förklarad och motiverad för befolkningen.

12.11 Högre beredskap för internationella polisinsatser

Utredningens förslag

Beträffande åtgärder inom FN

Utredningen föreslår att Sverige verkar för att FN

- i ökad utsträckning låter polisiär personal delta i förberedelserna för nya missioner
- utarbetar en standardiserad organisationsplan för högkvarteret i en internationell polisstyrka. Planen bör vara så utformad att den underlättar samarbete med ett motsvarande militärt högkvarter.
- skapar så kallade "HQ-element", dvs. i förväg uttagen nyckelpersonal som ges möjlighet till förberedelser för eventuellt kommande uppdrag
- utarbetar planer för anskaffning av standardiserad materiel och för initialt underhåll av polisstyrkor
- beslutar om en styrkas finansiering snabbare
- uppmanar sina medlemsländer att upprätta nationella system som möjliggör snabb rekrytering och insats av för ändamålet utbildade poliser.
- ytterligare utvecklar möjligheterna att utvärdera avslutade missioner. Genom att ta tillvara och bearbeta erfarenheter kan metoder och organisation systematiskt förbättras.
- Upprättar förteckningar över poliser som har dokumenterad förmåga att besätta ledningsfunktioner

Beträffande åtgärder i Sverige

Utredningen föreslår att regeringen ger Rikspolisstyrelsen i uppdrag att utarbeta ett system som möjliggör insatser med svenska poliser i internationell fredsfrämjande verksamhet med kort varsel. Sverige bör förstärka sin representation vid FN i New York med en polisrådgivare.

Överväganden

Allmänt

De senaste årens erfarenheter av fredsfrämjande missioner pekar på behovet av att dessa kan startas snabbt och nå verkan kort tid efter beslut. En annan viktig erfarenhet är att pågående missioner snabbt kan behöva förstärkning eller förändra inriktning och sammansättning. Om en konflikt kan frysas i ett tidigt skede och utvecklingen vändas i en positiv riktning medför det bland annat följande positiva effekter:

- Civilbefolkningens lidande minskar
- Förutsättningarna för försoning mellan parterna förbättras
- Varaktigheten av den fredsfrämjande insatsen minskar
- Kostnaden för den fredsfrämjande insatsen minskar

Detta leder till slutsatsen att det bör vidtas åtgärder på såväl den internationella som nationella nivån för att göra det möjligt att snabbare upprätta multinationella polisstyrkor.

Åtgärder inom FN

En god och allsidig planering vid nya fredsfrämjande insatser är av största betydelse för att en internationell polisinsats snabbt kan komma på plats i ett konfliktområde. Polisobservatörer verkar i allmänhet i en konfliktmiljö tillsammans med såväl militära som andra civila delar av en fredsfrämjande mission. Under den tidiga planeringsprocessen är fokus oftast riktat mot militära krav och behov, vilket minskar möjligheten att skapa gynnsamma förutsättningar för polisstyrkan. I planeringen bör därför ökad hänsyn tas till polisiära synpunkter och behov. En viktig uppgift för poliser som deltar i rekognoscering och förberedelser för en internationell polisstyrka bör vara att kartlägga det lokala rättsväsendets struktur, särskilt polisväsendets organisation, och de lokala lagarna. Kunskap om detta är av betydelse för att formulera bra och realistiska arbetsuppgifter i mandat och andra dokument. Det är även av betydelse för hur den internationella polisstyrkan bör vara sammansatt och organiserad samt för hur de polisbidragande länderna bör planera den missionsinriktade utbildningen.

Missionerna leds allt oftare av generalsekreterarens särskilde representant. Direkt underställd honom är den militäre chefen, Force Commander, chefen för polisstyrkan, Police Commissioner, samt

eventuellt övriga delar av missionen. Den största och därmed dominerande komponenten i missionen utgörs i regel av den militära styrkan under Force Commanders ledning. Ett militärt högkvarter har en fast organisation som är likartad i de flesta länder. De olika enheterna har samma namn och befälslinjerna är klara. Därmed finns också en modell för ett militärt FN-högkvarter. Liknande förhållanden finns inte för polisen. När en internationell polisstyrka upprättas, måste därför ett polishögkvarter skapas. Detta skall arbeta parallellt med det militära högkvarteret och samverka med detta i många avseenden. Det är därför lämpligt att polishögkvarteret ges en struktur motsvarande det militära högkvarterets.

Det är angeläget att det finns i förväg uttagen och förberedd personal som kan bemanna nyckelbefattningar i polishögkvarteret. Exempel på sådana befattningar är Police Commissioner, stabschef, operationsledare samt underhållschef. Genom att i förväg utse kandidater till dessa befattningar kan personer ges stabs- och ledningsutbildning. De kan rekryteras bland dem som verkar vid FN-högkvarteret och där ha sådana befattningar som inte måste bemannas när en mission skall startas. Enheten för erfarenhetsåtervinning är en enhet där sådana befattningar finns.

Tillgång till rätt utrustning i ett tidigt skede av en mission ökar effekten och skapar förtroende för FN. FN skall tillhandahålla all gemensam utrustning för polisstyrkan, t.ex. fordon, kommunikationsmedel och byggnader. De polisbidragande länderna förväntas endast bidra med polisernas personliga utrustning. För det löpande underhållet i form av drivmedelsförsörjning och kommunikationsutrustning är poliserna hänvisade bl.a. till den militära styrkans underhållsresurser. Det är angeläget att detta beaktas när den militära underhållskapaciteten beräknas. Den utrustning som FN använder i polissioner bör vara standardiserad och användarvänlig. Detta gör det möjligt att utbilda i förväg och under realistiska och fältmässiga förhållanden. För att nå högre effekt i insatsen bör det dock finnas även mer avancerad modern utrustning som medger snabb kommunikation. Den form av informationsöverföring som tillämpas av EU:s övervakare i Bosnien-Hercegovina (ECMM) med hjälp av bärbara datorer och telefoner bör finnas tillgänglig även inom en polisstyrka i en FN-mission.

Möjligheterna för FN att skyndsamt ställa rätt anpassad utrustning till förfogande har varierat i olika missioner. Försenade leveranser har

medfört problem för polisverksamheten att fungera tidigt. En orsak till detta är ofta att en FN-styrkas budget beslutas av generalförsamlingen flera månader efter det att säkerhetsrådet beslutat att upprätta styrkan. Sverige bör tillsammans med andra trupp- och polisbidragande länder verka för att budgeten för FN-styrkorna beslutas snabbare och är så sammanställd att en polisavdelning ges samma förutsättningar som en militär styrka i samma mission.

Vissa typer av konflikter kräver för att uppnå avsedd effekt att många polisobservatörer snabbt finns tillgängliga. Det är angeläget att de poliser som ställs till FN:s förfogande har en god utbildning, nödvändig erfarenhet för uppgiften samt i övrigt uppfyller de krav som ställts upp för missionen, inte minst vad avser språkkunskaper. För att göra detta möjligt bör Sverige verka för att medlemsländerna vidtar sådana nationella förberedelser att de snabbt kan ställa poliser till förfogande.

Antalet FN-missioner som innehållit polisavdelningar är nu så stort att det går att dra generella lärdomar från de erfarenheter som vunnits. FN bör studera och ta till vara dessa lärdomar inte minst när en ny mission skall upprättas. Som exempel på vunna erfarenheter om brister som nu håller på att rättas till, kan nämnas den låga administrativa beredskapen. De dokument som styr en polisstyrkas administrativa rutiner och uppförandekod (Standard Administrative Procedures samt Code of Conduct) har utarbetats från fall till fall vilket försvårat arbetet. Nu görs försök till standardisering av dessa dokument. Sverige bör verka för att denna typ av erfarenhetsåtervinning utvecklas ytterligare.

Det finns ett litet antal personer i olika länder som har en dokumenterad erfarenhet av att leda internationella polisstyrkor. FN bör upprätta en förteckning över dessa för att göra det möjligt att snabbt kunna göra rekryteringar när en ny mission skall upprättas.

Åtgärder i Sverige

Vissa åtgärder för att förbättra Sveriges möjligheter att delta i fredsfrämjande insatser i vid bemärkelse har redan vidtagits. Sålunda finns vid Statens räddningsverk ett system som möjliggör insatser med kort varsel. Systemet innefattar mobilisering av personal, utrustning och logistik. Riksdagen har vidare beslutat att det inom Försvarsmakten skall upprättas ett system som medger snabb insats med militära förband för internationella uppdrag. Utvecklingen under 1990-talet har

visat att polisobservatörer och poliserådgivare för fredsfrämjande insatser i allt högre utsträckning efterfrågas. Det finns därför anledning att upprätta ett system även inom *polisväsendet* som medger att svenska poliser snabbt kan komma på plats. För närvarande tar det ca tio veckor att rekrytera och utbilda en svensk poliskontingent till en ny mission. Processen omfattar intresseanmälan, vitsordsättning, uttagning, utbildningsplanering, utbildning och utrustande. För mindre insatser kan processen i vissa fall kortas genom att direktkontakter tas med poliser med tidigare erfarenheter.

Utredningen föreslår att regeringen ger Rikspolisstyrelsen i uppdrag att inleda en försöksverksamhet som gör det möjligt att med kort varsel ställa svenska poliser till förfogande i en internationell polisstyrka för fredsfrämjande ändamål. Försöksverksamheten bör omfatta 20 poliser som kontrakteras av Rikspolisstyrelsen för att under 12 månader delta i försöket. De poliser som kontrakteras bör ha genomgått UNPOC och ha genomfört minst sex månaders utlandstjänst under de senaste fem åren. Beslut om utlandstjänstgöring för den kontrakterade bör fattas av regeringen. De som är kontrakterade bör erhålla fortlöpande information från Rikspolisstyrelsen om utvecklingen i tänkbara insatsområden. Kontraktet bör omfatta följande:

- skyldighet att inställa sig vid SWEDINT med en veckas varsel för att genomgå en missionsinriktad utbildning samt att inom ytterligare en vecka vara beredd att tjänstgöra utomlands.
- skyldighet att lämna uppgift om vistelseort och aktuellt telefonnummer till Rikspolisstyrelsen om ordinarie bostad eller arbetsplats lämnas mer än 48 timmar.

För detta bör ersättning lämnas enligt följande:

- Ett fast belopp per kalendermånad, vilket utbetalas med en tredjedel tillsammans med ordinarie månadslön. Resterande två tredjedelar utbetalas endast om regeringen beslutar om utlandstjänstgöring. I det fallet sker retroaktiv utbetalning av intjänat belopp.

Ersättningen till dem som ingår i beredskapsstyrkan skall vara en kompensation för t.ex. följande uppoffringar:

- obehaget att inte kunna utnyttja semester och annan ledighet för längre resor som innebär att man inte är ständigt anträffbar
- den osäkerhet som uppkommer för den enskilde och dennes familj i planeringen av privatlivet
- ev. svårigheter på ordinarie arbetsplats till följd av att man inte anförtros viktigare ärenden

Utredningen anser att ersättningsnivån bör avgöras efter det att utredningen Översyn av reglerna för Försvarsmakens fredsfrämjande verksamhet utomlands (dir. Fö 1997:21) lämnat sitt betänkande. Det är angeläget att förmånerna för poliser och militärer i likartad fredsfrämjande tjänst beräknas enligt samma metoder. Detta gäller även dem som förbinder sig att ingå i ett system som möjliggör snabba insatser.

Det bör finnas utprovad och förrädsställd utrustning för dem som har kontrakt. Systemet för snabba insatser bör vara så utformat att finansiering via det svenska utvecklingsbiståndet är möjlig.

Den svenska representationen vid FN i New York bör förstärkas med en polisrådgivare i syfte att bevaka de polisiära frågorna och att hålla kontakt med Civpol Unit samt andra delar av DPKO. Genom en sådan förstärkning förbättras Sveriges möjligheter att vinna gehör för den svenska uppfattningen vid upprättande och drift av polisinsatser i fredsfrämjande missioner. Detta är särskilt angeläget under den period som Sverige är medlem av säkerhetsrådet.

12.12 Rikspolisstyrelsen övertar huvudmannaskapet

Utredningens förslag

Utredningen föreslår att Rikspolisstyrelsen skall ha ett samlat ansvar för alla svenska poliser i fredsfrämjande tjänst. Rikspolisstyrelsen bör utöva statens arbetsgivaransvar och vara huvudman även för dessa poliser. Det bör inrättas en Polisväsendets utlandsstyrka för vilken anställningsvillkoren är likartade dem som gäller för personalen i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten.

Överväganden

Skäl för ändring

När man skall ta ställning om huvudmannaskapet för poliser i fredsfrämjande verksamhet är det lämpligt att utgå från vilka uppgifter poliserna skall utföra.

Försvarsmaktens huvudmannaskap för poliserna i fredsfrämjande tjänst omfattar i dag inte endast utlandsvistelsen utan även utbildningstiden i Sverige liksom de hemkomstsamtal som genomförs efter tjänstgöringen. Det innebär att Rikspolisstyrelsen inte har något formellt, författningsreglerat ansvar överhuvudtaget för dessa poliser. Ansvar för psykosociala åtgärder efter hemkomsten åvilar dock den enskilde polismannens hemmamyndighet. Sverige rekryterar endast sådana poliser till fredsfrämjande insatser som är i aktiv nationell polistjänst. De som är aktuella befinner sig i ett sådant åldersläge att de förväntas återkomma i svensk nationell tjänst efter utlandstjänstgöringen. De rekryteras för att de har en speciell yrkeskunskap och gemensam grundläggande polisutbildning som grundas på de normer och värderingar som präglar svenskt offentligt liv. Genom att arbetsgivaransvaret för svenska poliser nu är delat beroende

på om de tjänstgör i Sverige eller utomlands saknas motiv (och resurser) inom såväl polisväsendet som Försvarsmakten för att ta ett verkligt samlat grepp om denna verksamhet. Polisverksamheten i fredsfrämjande verksamhet uppmärksammas idag inte som den förtjänar. Vare sig Rikspolisstyrelsen eller Försvarsmakten har i tillräcklig omfattning följt den internationella debatten eller deltagit i doktrinutvecklingen inom området. Inte heller har de erfarenheter som vunnits kunnat tas tillvara på ett systematiskt sätt.

Det är vidare en brist att den ordinarie arbetsgivaren inte har något formellt ansvar för poliserna under utlandstjänstgöringen trots att poliser i utlandstjänst inte endast representerar den berörda internationella organisationen utan även den samlade svenska poliskåren. Erfarenheter och kunskaper som kan vara av nytta och värde för de hemvändande civilpolisernas fortsatta tjänstgöring i Sverige tillförs inte heller systematiskt polisorganisationen. Möjligheterna att uppmärksamma utlandstjänstgöringens meritvärde i befordringssammanhang försvåras också. Slutligen försvåras personalvårdande insatser till följd av upplevelser under utlandstjänstgöringen med nuvarande system.

Polisens uppgifter i fredsbevarande insatser är i flertalet missioner att övervaka den lokala polisen eller att assistera den lokala polisen. Dessa uppgifter utförs inom ramen för värdlandets rättssystem. I sådana fall står polisen under befäl av en av FN utsedd polischef som lyder under generalsekreterarens representant på platsen. I dessa fall ingår inte polismännen i en svensk militär styrka. Därmed föreligger inte något svenskt konstitutionellt krav på att poliserna skall vara anställda i Försvarsmaktens utlandsstyrka (jämför avsnitt 8.2). I stället bör anställningen ske i en inom Polisväsendet upprättad utlandsstyrka.

Förslagets innebörd

I vissa fall kan en internationell polisstyrka, utan att ingå i en militär styrka och utan att lyda under militärt befäl, ges vissa exekutiva uppgifter. Det kan exempelvis gälla att skydda civilbefolkning eller biståndsarbetare eller att förhindra plundringar m.m. De ingripanden från polismännens sida och eventuellt visst nödvändigt våld för att lösa uppgiften som kan komma i fråga i sådana situationer måste kunna härledas från ett mandat som grundas på kapitel VI eller VII i FN-stadgan. Ytterst måste beslutsfattandet i varje vidtagen åtgärd kunna härledas i en befälskedja. Vidare kan poliser, under sådana lydnadsförhållanden ges i uppdrag att verka för att skapa säkerhet och

ordning genom ett proaktivt uppträdande. När polismän tjänstgör utomlands under sådana förutsättningar torde det finnas behov av samma reglering i svensk rätt av deras ställning som gäller för den militära personalen. Utredningen bedömer att även poliser som verkar under sådana förhållanden bör vara anställda i Polisväsendets utlandsstyrka. Till anställningen i polisväsendets utlandsstyrka bör därför knytas vissa rättsverkningar, till exempel att Sverige skall ha oinskränkt straffrättslig jurisdiktion när det gäller brott som begås av sådan personal (2 kap. 3 § 3 brottsbalken). Även bestämmelser om disciplinansvar etc. kan vara nödvändiga i enlighet med vad som närmare redovisats i avsnitt 8.2. Det faller dock utanför ramen för denna utredning att föreslå de ändringar som kan behöva vidtas. När poliser innehar befattning som polisrådgivare eller polisinstruktörer i ett svenskt militärt förband utgör de en del av den svenska väpnade styrkan. För att uppfylla de krav regeringsformen ställer och vad som stadgas i 2§ lagen om väpnad styrka bör de således vara anställda i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten. Även i fall då poliser i andra former utgör en del av en svensk militär insats i fredsbevarande verksamhet bör anställningen ske i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten. Vid renodlade biståndsinsatser bör en annan form av anställning än vid Polisväsendets utlandsstyrka övervägas.

Utredningen föreslår att Rikspolisstyrelsen skall ha ett samlat ansvar för svenska poliser i fredsfrämjande tjänst. Förslaget innebär att det genom ett tillägg till Rikspolisstyrelsens instruktion inrättas en Polisväsendets utlandsstyrka. Som en konsekvens av detta föreslås en ändring av förordningen (1984: 309) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten på så sätt att bestämmelserna om civilpolisavdelning i 3 § i förordningen tas bort. Huvudmannaskapet för svenska poliser i internationell fredsfrämjande tjänst överförs därmed till Rikspolisstyrelsen. Detta innebär ett ansvar för rekrytering, utbildning, underhåll och personalvård av de svenska poliser som deltar i fredsfrämjande verksamhet. Rikspolisstyrelsen bör även ges ett ansvar för att aktivt följa metod- och doktrinutveckling inom området. Förslaget innebär att regeringen kan behöva ta ett initiativ till erforderliga lagändringar av det slag som nyss angivits liksom till den förordningsändring som redogörs för nedan.

Anställningsvillkoren för Polisväsendets utlandsstyrka bör vara desamma som för personalen i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten. Förmånerna bör fastställas i förordning. Det bör vid varje enskild insats göras en bedömning om anställningen skall ske inom Polisväsendets

utlandsstyrka eller i andra former. Om poliserna skall tjänstgöra som polisobservatörer eller polISRådgivare i en polisavdelning som leds av en Police Commissioner och som verkar i samma område som en militär fredsfrämjande styrka är det lämpligt med anställning i Polisväsendets utlandsstyrka. Om tjänstgöringen har starka drag av biståndsinsats, t.ex. som lärare vid en nationell polisskola eller som medlem av en internationell tribunal, bör anställningsförhållandet ske på hittillsvarande sätt med Rikspolisstyrelsen som arbetsgivare med finansiering från Sida. Förslaget påverkar inte möjligheten att rekrytera poliser för tjänst i militära befattningar vid utlandsstyrkan inom Försvarsmakten. I sådana fall är poliserna tjänstlediga från polisväsendet och har Försvarsmakten som arbetsgivare.

Särskild uppmärksamhet bör riktas mot de uppgifter som poliserna skall utföra i insatsområdet. Om de skall stå under militärt befäl och vara beväpnade på annat sätt än för självförsvar, kan anställning endast ske i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten. Detta fall torde inte bli vanligt förekommande.

Utredningen anser det väsentligt att Rikspolisstyrelsens ansvar även omfattar ett systematiskt och långsiktigt arbete inom området poliser i fredsfrämjande tjänst. Metod- och doktrinutveckling bör, liksom regelbunden uppföljning, bli föremål för kontinuerlig uppmärksamhet.

Utredningens förslag om ändrat huvudmannaskap behöver i sig inte medföra några kostnadsökningar. Den föreslagna ambitionshöjningen vad avser framför allt metod- och doktrinutveckling medför dock extra kostnader som måste finansieras. Detta bör till betydande delar kunna ske genom en samordning och rationalisering av all den internationella verksamhet som bedrivs vid Rikspolisstyrelsen.

Idag är ansvaret för internationella polisfrågor inom Rikspolisstyrelsen uppdelat på olika enheter. Som framgått av kapitel 7 Internationell och nationell organisation för polisinsatser handläggs sådana ärenden vid tre olika enheter inom Rikspolisstyrelsen; internationella sekretariatet, Rikskriminalpolisen och Polishögskolan. Rikskriminalpolisen har det operativa ansvaret för internationell polisverksamhet och har sedan flera år handlagt ärenden rörande poliser i fredsbevarande tjänst. För att öka effektiviteten är det önskvärt att Rikspolisstyrelsen samlar det övergripande ansvaret för poliser i fredsfrämjande verksamhet till en enhet.

Utredningen föreslår, som tidigare framgått, att det inom polisväsendet inrättas ett system som medger snabbare insatser med poliser än det som för närvarande är möjligt. Det framstår som tekniskt och praktiskt svårhanterligt att de som kommer att beröras av detta system kontrakteras, budgeteras och i övrigt administreras av en annan huvudman än Rikspolisstyrelsen. Det framstår på samma sätt som såväl administrativt som principiellt olämpligt att låta dem som omfattas av snabbinsats-systemet ha en annan huvudman än dem som tjänstgör utomlands.

Angeläget att behålla fördelarna med nuvarande system

Det finns emellertid vissa uppenbara fördelar med det system som i dag tillämpas i Sverige. Samarbetet mellan berörda handläggare vid Rikspolisstyrelsen och Försvarsmakten i dessa frågor fungerar enligt samstämmiga vittnesmål bra. Det finns väl upparbetade rutiner och en god personkännedom bland lärare och administratörer. Utbildningen i form av UNPOC, den missionsinriktade utbildningen och hemkomstsamtalen genomförs genom Försvarsmaktens försorg och på samma plats som den militära truppen.¹ Detta medför att den miljökunskap och erfarenhet som finns inom Försvarsmakten att verka inom ett visst insatsområde tas tillvara. I en FN-mission, kanske framför allt i civilpolisavdelningens högkvarter, sker ett nära och frekvent samarbete med det militära högkvarteret. Det förekommer även i vissa missioner, t.ex. i UNAVEM III i Angola, ett nära samarbete på fältet. En likartad utbildning är därför eftersträfvansvärd. Det bör dock uppmärksammas att utbildningen av poliser och militär personal inte sker samtidigt vid Försvarsmakten; någon för framtiden viktig personkännedom uppstår därför inte på elev-nivå. Detta reducerar något betydelsen av att civilpolisutbildningen äger rum vid SWEDINT. Endast de få poliser som utbildas vid stabskursen UNSOC eller vid UNMAS har militära kurskamrater.

Genom att poliserna ingår i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten omfattas de med automatik av flera andra lagar och förordningar, t.ex. förordningen (FFS 1984:31) om förmåner till anställd i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten och lagen (1994: 1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret m.m. Poliserna tilldelas också Försvarsmaktens medalj för internationella insatser. Därigenom säkerställs att personal som

¹ (Militärobservatörer utbildas vid en tre veckor lång gemensam nordisk kurs i Finland och vistas endast under en kort period vid SWEDINT).

tjänstgör i samma område och under likartade yttre villkor, i regel inom samma mission, också har samma svenska anställningsvillkor. Detta minskar risken för att olika svenska personalkategorier i ett insatsområde skall uppleva "orättvisor" mellan sig.

Det gemensamma huvudmannaskapet för militära och polisiära komponenter underlättar möjligheten att utnyttja Försvarsmaktens transportresurser för t.ex. tjänste- och ledighetsresor. Den gemensamma förrådshållningen av uniformer och annan materiel medför samordningsvinster för statsförvaltningen. Försvarsmakten har genom SWEDINT en organisation som är särskilt anpassad för internationell tjänstgöring och har de resurser som krävs för att möta snabba och oväntade nya uppdrag. För den löpande driften av styrkorna som befinner sig utomlands finns på ett liknande sätt stor vana och hög kompetens inom Försvarsmakten. Kassatjänst, lönerutiner och kontakter mot FN och andra internationella organisationer underlättas genom att det finns *en* ansvarig myndighet i Sverige. Till följd av att hemlandet under utlandstjänstgöringen inte har rätt att lämna operativa instruktioner är det inte av avgörande betydelse huruvida det finns polisiär kompetens eller inte vid anställningsmyndigheten i Sverige.

Utredningen anser det som mycket väsentligt att en förändring av huvudmannaskapet tar sikte på att tillgodogöra sig vinsterna med förändringen utan att fördelarna med nuvarande system minskas. Flera internationella bedömare har ansett att det nära samarbete mellan militär och polisär verksamhet i fredsfrämjande tjänst som finns i Sverige är bra. Utbildning, utrustning och övning bör därför även förståttningsvis ske vid SWEDINT. Det goda samarbete som redan finns mellan de båda myndigheterna bör ytterligare utvecklas och fördjupas.

Detta kan ske genom att Polisväsendets utlandsstyrka huvudsakligen bedriver sin verksamhet vid SWEDINT. Sannolikt erfordras en överenskommelse mellan Försvarsmakten och Rikspolisstyrelsen som reglerar detaljerna kring denna samverkan. Det är mycket väsentligt att det regelverk som gäller för utlandsstyrkan inom Försvarsmakten, och som närmare beskrivs i kapitel 8, också blir gällande för Polisväsendets utlandsstyrka.

12.13 Utbildning och rekrytering

Utredningens förslag

Utredningen föreslår att det i den grundläggande svenska polisutbildningen läggs in orienterande moment om tjänstgöring i fredsfrämjande syfte. Rekryteringen av poliser till Polisväsendets utlandsstyrka bör ske mer aktivt än hittills. Särskilda insatser bör riktas mot de län som erfarenhetsmässigt har en låg andel poliser i utlandstjänst. Kvinnliga polisers betydelse bör uppmärksammas.

Den nuvarande strukturen med UNPOC och en senare missionsinriktad utbildning bör bibehållas och kompletteras i vissa avseenden. Behovet av integrering med militära förband bör ges ökad uppmärksamhet.

Rikspolisstyrelsen bör vid upprättandet av Polisväsendets utlandsstyrka samråda med den utbildningskoordinator som inrättats i enlighet med 1996 års försvarsbeslut.

Överväganden

Utredningen konstaterar att Sverige har ett internationellt gott rykte som polisbidragande nation. En starkt bidragande orsak till detta är att svenska poliser har genomgått en utbildning som gjort dem såväl mentalt som kunskapsmässigt förberedda att verka i en främmande miljö.

För att redan i ett tidigt skede av yrkeskarriären skapa förståelse för poliser som konfliktlösningsinstrument, och därmed initiera ett intresse för internationell verksamhet, bör det i den grundläggande polisutbildningen ges information om möjligheten att senare i karriären delta i en fredsfrämjande insats. Det kan ske i form av studiebesök vid SWEDINT under tiden som det där pågår polisutbildning eller genom att poliser med internationell erfarenhet anlitas som föreläsare under grundutbildningen vid Polishögskolan.

Det är angeläget att kretsen av poliser som söker utlandstjänstgöring görs så stor som möjligt. Därigenom ökar urvalsmöjligheterna och kvalitén. En enkel jämförelse av länstillhörigheten hos de poliser som under våren 1997 tjänstgör utomlands visar att det finns flera län som inte är representerade. Enligt uppgifter från erfarna poliser är detta en vanlig situation. Utredningen anser det angeläget att särskilda åtgärder vidtas för att vidga rekryteringsunderlaget. Vidare bör det vid rekryteringen till varje mission särskilt prövas den roll som kvinnliga poliser kan ha för att skapa förtroende i relation till civilbefolkningen. I utbildningen av poliser - kvinnor och män - för fredsfrämjande insatser bör därför särskilda kunskaper ges i hanteringen av traumatiserade kvinnor som utsatts för eller bevittnat våldshandlingar.

Kunskaper om innebörden av de mänskliga rättigheterna liksom polisiära grundkunskaper är av relativt bestående karaktär medan däremot kunskapen om pågående missioner är i ständigt behov av uppdatering. Det är därför av stor betydelse att lärare och instruktörer vid UNPOC och den missionsinriktade utbildningen kontinuerligt ges en möjlighet att hålla sin kunskap aktuell. De bör även fortsättningsvis rekryteras bland dem som har egen personlig erfarenhet av utlandstjänstgöring. Lärare och instruktörer bör knytas till Rikspolisstyrelsen på ett fastare sätt än hittills, kanske för en period av tre år, för att därmed motivera dem att hålla sin kunskap aktuell. Rikspolisstyrelsen bör ha fortlöpande kontakt med lärarna och tillhandahålla adekvat information. Systemet bör arrangeras så att inte alla lärare byts ut samtidigt. För att svenska synpunkter skall vara trovärdiga i den internationella debatten i polisfrågor krävs att det finns ett förtroendeingivande antal personer som arbetar med dem; det måste finnas tillräckligt många röster som hörs offentligt för att de svenska inläggen skall verka trovärdiga. Inte minst är det angeläget att lärare och instruktörer delger sina erfarenheter till omvärlden. Även detta underlättas om lärarna är fastare knutna till Polisväsendets utlandsstyrka än för närvarande.

UNPOC är lämplig till sin längd och omfattning. Kursinnehållet bör vara generellt och föremål för ständig uppdatering. UNPOC bör även i framtiden förläggas till SWEDINT. I denna fråga bör samverkan ske med den särskilde utbildningskoordinator som tillkommit som en följd av det senaste försvarsbeslutet.

Den missionsinriktade utbildningen bör förlängas till en vecka och till sin huvuddel inriktas på rättsförhållanden i insatslandet. Kunskap

om den lokala poliskåren och rättsväsendet bör härvid ges en framträdande plats.

Vid nyrekrytering av personal till redan pågående missioner bör kraven på kunskap i det nationella språket uppmärksammas. Det bör ges möjlighet till dem som är uttagna att bedriva studier i relevanta språk genom att Polisväsendets utlandsstyrka tillhandahåller språkkurser för studium på egen hand. Samma förhållande bör gälla vad beträffar missionsspråket. Detta är särskilt angeläget då missionsspråket är ett annat än engelska. Det är inte rimligt att utbilda poliser i "udda" språk för eventuellt kommande insatser.

Behovet av chefsutbildning i form av t.ex. stabsträning bör uppmärksammas i ökad utsträckning. Det bör eftersträvas att fler poliser genomgår integrerade utbildningar som UNSOC och UNMAS.

I avsnittet 12.10 Effektivare polisinsatser inom FN lämnas synpunkter på utbildning vid ankomsten till missionsområdet. Sverige bör vidare verka för att det inom FN och andra utförandeorganisationer alltid budgeteras så att det i en pågående mission fortlöpande finns resurser för utbildning. Denna utbildning bör i första hand syfta till att ge kompletterande kunskap inom olika områden där det under missionens gång visar sig finnas ett behov.

Sverige bör även fortsättningsvis verka för att polisbidragande länder erbjuder varandra platser på förekommande nationella utbildningar för fredsfrämjande polisinsatser. Syftet bör vara att uppmuntra andra länder att genomföra liknande utbildningar.

Det är naturligt att Rikspolisstyrelsen aktivt samarbetar med Försvarsmakten vid införandet av Polisväsendets utlandsstyrka. Samverkan bör även ske med den särskilde utbildningskoordinatören.

12.14 Finansiering

Utredningens förslag

Utredningen föreslår att medlen för administration i Sverige av Polisväsendets utlandsstyrka bör budgeteras inom Rikspolisstyrelsens förvaltningsanslag som en egen rampost. Ramposten bör dimensioneras på så sätt att minst de medel som i dag avsätts vid Rikskriminalpolisen, Polishögskolan och Försvarsmakten för rekrytering, utbildning, administration och uppföljning förs till ramposten Polisväsendets utlandsstyrka, vilken bör disponeras av Rikspolisstyrelsen.

De medel som budgeteras för UNPOC, liksom medel för annan biståndsverksamhet som skall utföras av poliser, bör ställas till Rikspolisstyrelsens disposition i regleringsbrev.

Driftkostnaden för verksamheten utomlands bör även fortsättningsvis hålls åtskild från kostnaderna i Sverige.

Den nuvarande uppdelningen av driftkostnaderna på olika anslag beroende på insatsen syfte, är ändamålsenlig och bör bibehållas.

Regeringen bör i kommande budgetarbete beakta att den internationella efterfrågan på poliser beräknas öka. Det bör på relevanta anslag avsättas medel som medger ett engagemang på lägst den nivå som föreslås i utredningen.

Överväganden

Ett samlat ansvar för de internationella polisfrågorna medför att även det ekonomiska ansvaret för verksamheten förs till Rikspolisstyrelsen. Det medför t.ex. ett ansvar för att utarbeta de årligen återkommande dokumenten budgetunderlag och årsredovisning samt för att utföra kostnadsberäkningar i samband med att en ny mission startas eller att en pågående mission utökas. Det är angeläget

att det är *statsmakterna* som anger volymen för verksamheten. Den bör därför budgeteras på en egen rampost vilket förhindrar att medlen reduceras i samband med t.ex. omprioriteringar av den övriga verksamheten inom Rikspolisstyrelsen. I det följande kommenteras de av utredningens förslag som har betydelse i budgetsammanhang.

Huvudmannaskap och metodutveckling

Förslaget om ändrat huvudmannaskap bedöms vara kostnadsmässigt neutralt för staten. Vissa engångskostnader i samband med reformens genomförande kan dock uppstå. Den exakta storleken på de belopp som bör överföras till Polisväsendets utlandsstyrka från Försvarsmakten, Rikspolisstyrelsen och Polishögskolan bör bli föremål beräkningar inför kommande budgetarbete. Utredningens förslag om ökad uppmärksamhet på metod- och doktrinutvecklingens område innebär en ambitionshöjning som medför en ökad kostnad jämfört med dagsläget. Utredningen beräknar att resursbehovet för det ändamålet kan uppgå till ca ett personår.

Ökad beredskap för polisiära uppgifter vid fredsfrämjande militära förband

Utredningen föreslår att regeringen uppdrar till Försvarsmakten och Rikspolisstyrelsen att närmare undersöka förutsättningarna för en ökad beredskap för militära fredsfrämjande förband att lösa vissa polisära uppgifter. Uppdraget bör även omfatta en bedömning av de ekonomiska konsekvenserna av bl.a. en förlängd utbildningstid.

Omfattningen av det svenska deltagande

Förslaget om en svensk beredskap att ställa omkring 125 poliser permanent till förfogande respektive tillfälligt med omkring 150 poliser måste, för att vara genomförbart och trovärdigt, motsvaras av budgetär beredskap på de berörda anslagen. En långsiktigt höjd ambitionsnivå medför dessutom ökade kostnader vid Rikspolisstyrelsen för administration och utbildning. Den genomsnittliga svenska driftkostnaden för 125 poliser i FN-tjänst beräknas uppgå till ca 75 miljoner kronor vid en årlig *genomsnittskostnad* på 0,6 miljoner kronor per polis. Kostnaden för de poliser som inte åtnjuter MSA från FN är generellt sett högre än för dem som har MSA. Den budgetära beredskapen bör vara sådan att den medger deltagande även i sådana länder där kostnaderna överstiger den genomsnittliga. Utredningen

konstaterar att polisinsatserna utomlands är av olika karaktär och ingår i missioner med olika mandat. Några insatser är av biståndskaraktär medan andra är att betrakta som delar av en traditionell fredsbevarande insats i nära samarbete med militära komponenter. För att ändå kunna möta uppkomna behov med snabbhet och flexibilitet bör det inom den svenska statsbudgeten finnas möjlighet att använda medel från flera anslag. De två anslag som används för närvarande är väl lämpade för ändamålet. När budgeten upprättas för en ny mission, eller polisinsatsen förstärks i pågående missioner, bör det beaktas att en ökning även medför ökade kostnader för administration och utbildning i Sverige. Även dessa kostnader bör, i avvaktan på ett kommande budgetarbete, inrymmas i driftkostnaderna för den nya eller utökade missionen. Utredningen anser att Rikspolisstyrelsen bör disponera de medel som används för driftkostnaden av den utlandsstationerade personalen.

System för högre beredskap för internationella insatser

Kostnaderna för ett system som gör det möjligt att snabbt rekrytera personal är beroende av bland annat antalet ingående personer, kontraktstidens längd och mobiliseringstiden. I ett tidigare avsnitt har det givits exempel på vilka faktorer som är av betydelse när ersättningsnivån beräknas. I samma avsnitt redogörs för skälen till att utredningen avstår från att lämna förslag om ersättningsnivån.

Polisrådgivare vid den svenska representationen i New York

Årskostnaden för en polisrådgivare vid FN-representationen i New York beräknas uppgå till nära en miljon kronor. Denna personalförstärkning är en möjlighet att förbättra en verksamhet som till stor del är av biståndskaraktär och bör därför finansieras med medel från det svenska utvecklingsbiståndet.

Förlängd missionsinriktad utbildning

Den missionsinriktade utbildningen finansieras i dag av de medel som anvisas i regleringsbrev eller separat regeringsbeslut för driftkostnaden av respektive insats. Utredningens förslag innebär att kostnaden för respektive insats ökar med ett belopp som motsvarar ytterligare tre tjänstgöringsdagar i Sverige per polis. Detta bör beaktas i kommande budgetarbete.

13 Bilagor

13.1 Bilaga 1 Förkortningslista

ASG	Assistant Secretary General
BFF-gruppen	Beredskapsgruppen för fredsfrämjande insatser
BrB	Brottsbalken
CIVPOL	Civilian Police Unit
CMO	Chief Military Observer
DOA	Director of Administration
DPKO	Department of Peacekeeping Operations
ECMM	European Community Monitoring Mission
EU	Europeiska unionen
Europol	Den europeiska polisbyrån
FC	Force Commander
FFS	Försvarets författningssamling
FHS	Försvarshögskolan
FN	Förenta Nationerna
HCA	Head of Civil Affairs
ICPO -	International Criminal Police Organization
Interpol	
ICTAP	International Criminal Investigative Training Assistance Program
IFOR	Implementation Force
IPTF	International Police Task Force
IREK	Enheten för internationell rekrytering vid Sida
LO	Liaison Officer
MAPE	Multinational Advisory Police Element
MINUGUA	United Nations Human Rights Verification Mission in Guatemala

MOU	Memorandum of Understanding
MSA	Mission Subsistence Allowance
Nato	North Atlantic Treaty Organization
NordSamFN	Nordiska samarbetet i FN-frågor
OECD	Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling
ONUMOZ	United Nations Operations in Mozambique
ONUSAL	United Nations Mission in El Salvador
OP INT	Operationsledningens internationella avdelning
OSSE	Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa
PFF	Partnerskap för fred
RF	Regeringsformen
RoE	Rules of Engagement
RPS	Rikspolisstyrelsen
RRP	Rapid Reaction Police
SAP	Standard Administrative Procedures
SFOR	Stabilization Force
Sida	Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete
SOFA	Status-of-Forces Agreement
SOP	Standard Operating Procedures
SRSG	Special Representative of the Secretary General
SSUNPO	Senior Swedish United Nations Police Observer
SSU	Security and Safety Unit
SWAPOL	South West African Police
SWEDINT	Försvarsmaktens Internationella Kommando
TIPH	Temporary International Presence in the City of Hebron
TPF	Transitional Police Force
UN Police Force	FN-polisstyrka
UNAVEM	United Nations Angola Verification Mission
UNAVEM II	United Nations Angola Verification Mission II
UNAVEM III	United Nations Angola Verification Mission III
UNCIVPOL	United Nations Civilian Police Unit
UNCRO	United Nations Confidence Restoration Operation in Croatia
UNDP	United Nations Development Programme
UNEF	United Nations Emergency Force
UNFICYP	United Nations Peacekeeping Force in Cyprus

UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNITA	Uniao Nacional para a Independencia Total de Angola
UNMAS	Nordic UN Peacekeeping Mission Management Seminar
UNMIBH	United Nations Mission in Bosnia-Herzegovina
UNMO	United Nations Military Observer
UNMOGIP	United Nations Military Observer Group in India and Pakistan
UNOSOM	United Nations Operation in Somalia
UNPA	United Nation Protected Areas
UNPF	United Nations Peace Forces
UNPOC	United Nations Police Officers Course
UNPREDEP	United Nations Preventive Deployment Force
UNPROFOR	United Nations Protection Force
UNSCO	United Nations Special Coordinator Office for the Occupied Territories
UNSOC	United Nations Staff Officers Course
UNTAC	United Nations Transitional Authority in Cambodia
UNTAES	United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium
UNTAG	United Nations Transition Assistance Group
UNTSO	United Nations Truce Supervision Organization
USG	Under Secretary General
VEU	Västeuropeiska unionen

13.2 Bilaga 2 Utbildningsprogram för UNPOC mars 1997

1. PURPOSE OF THE COURSE

Purpose

To prepare police officers for assignments as police observers in future as well as existing peace-keeping missions.

Scope

The main effort will be concentrated on:

a) Introduction to the UN past and present peace-keeping missions where the police observers play a vital part of the civilian component in its contribution to carrying out the mandate of the mission.

b) Knowledge of UN conflict control operations, especially:

- UN organization and functions
- Roles and cooperations of UN civilian and military components. Relations between UN components and the local authorities.
- Cooperation with other UN organizations and local UN agencies in the mission area.
- Operational and administrative principles and procedures to be adopted by the civilian component when building up, conducting and concluding a peace-keeping mission.
- Supervision of the observance of human rights
- local police

return of refugees and Prisoners Of War (POWs)

demobilization of local military and police forces

registration and election procedures

c) Liaison and negotiation

d) Communication procedures

e) Safety (mines, explosives etc.)

f) UN-English and social English

g) General orientation on issues related to peace-keeping efforts

2 . DISTRIBUTION OF LESSONS ON SUBJECTS

The course comprises 89 lessons of approximately 45 minutes each and will be conducted in English. Besides these lessons there are some optional evening- and holiday-arrangements.

SUBJECTS	STUDENT	CLASS
	LESSONS	ANNEX
1. General Orientation	22	GO
2. Police Observer Techniques	27	P
3. UN and Social English	8	E
4. Communications	8	COMM
5. Transport	7	T
6. Safety precautions	3	S
7. Miscellaneous (opening and closing etc.)	14	M
Total :	89	

3. GENERAL ORIENTATION

Purpose

To give the student officers:

- a general background on UN peace-keeping missions and international conflict control
- knowledge of current UN peace-keeping operations
- knowledge of certain other aspects related to UN operations (religious, social, medical and political).

GO	SUBJECT	LESSONS
1	Survey of UN-peacekeeping operations, ongoing and future. Trends in PK operations.	2
2	Legal aspects	2
3	Human rights	2 + 4
4	UN Civil Affairs	1
5	Civpol role in UNPTF, UNTAES, UNPROFOR	2
6	Civpol role in UNAVEM II	2
7	Registration and election procedures	1
8	Stress-factors in difficult situations	2
9	Future UN-commitments	1
10	UN civpol rules and regulations	1
11	Milobs role and cooperation	2
Total:		22

4. POLICE OBSERVER TECHNIQUES

Purpose

To give the student officer a basic knowledge about the responsibilities and duties of a police monitor in the area of operation.

P	SUBJECT	LESSONS
1	Introduction (Code of conduct)	1
2	Group introduction, reports and forms	2
	Duties of a police monitor (case studies and report writing)	12
3	Negotiations	2
4	AMR Reporting system	1
5	Briefing of tasks	1
6	Field exercise "A DAY IN A MISSION AREA"	8
	Total:	27

5. UN AND SOCIAL ENGLISH

Purpose

To acquaint student officers with:

- The most common English police terms and phrases used in staff work (alphabet, spelling, punctuation marks, service writing and briefings included)
- Social rules and customs

E	SUBJECT	LESSONS
1	English Test	2
2	Review of test	1
3	Police vocabulary	3
4	Social English	2
	Total:	8

6. COMMUNICATIONS

Purpose

To give the student officers knowledge of UN communications system an capabilities and enable them to perform radiotelephone and to utilize the message systems.

COMM	SUBJECT	LESSONS
1	Survey of UN-communication systems, basic procedures and basic message handling	2
2	CAP-sat	2
3	Comprehensive radio traffic exercise	4
Total:		8

7. TRANSPORT

Purpose

To prepare the student officers as drivers of UN-vehicles (four wheel-drive) in mission areas by giving them UN-training assuming they are experienced drivers and in possession of a valid driving license. The subject includes:

UN vehicle and driving regulations, Accident reports and Reporting system

T	SUBJECT	LESSONS
1	Vehicle regulations. Daily/ weekly trip tickets. Accident reports.	1
2	Driving	3
3	Vehicle orientation	3
Total:		7

8. SAFETY PRECAUTIONS

S	SUBJECT	LESSONS
1	Self protection and mine awareness	3
	Total:	3

9. MISCELLANEOUS

M	SUBJECT	LESSONS
1	Opening and Closing of course, dinners	12
2	Physical training	2
	Total:	14

13.3 Bilaga 3 Missionsinriktad utbildning

Program för civpol, UNIPTF och UNTAES 1997-03-24--25

TID	VERKSAMHET	LEDARE	LOKAL	ANM
03 - 24				
0800	Inmönstring (fotografering sker under tisdag)	Perssekt	Pers/Info- huset	
0830	C utb hälsar välkommen. Genomgång av program. Orientering om SWEDINT	Mj Svensson KnEdenhag	Ls Lebanon	Kaffe
0845				
0930	Persgenomgång * Ekonomiska bestämmelser * Avtal, försäkringar, mm	Kn Hedlund	Ls Lebanon	
1130	LUNCH		Pers matsal	
1215	Logistikgenomgång * Pers- och tilläggsutrustning * Mtrl beställningar/bestämmelser	Kn Arvidsson	Ls Lebanon	
1245	Debriefing, stress	P-E Gyllestad	Ls Lebanon	
1415	Säkerhetstjänst	RPS	Ls Lebanon	
1530	Info genomgång * Mandatet * Aktuellt politiskt/militärt läge	Kn Edenhag	Ls Lebanon	
1630	MIDDAG		Matsal	
1730	Orientering om aktuellt område av fd civpol		Ls Lebanon	
2000	Samkväm	Mj Svensson	Mässen	Landgång
03 - 25				
0730	Läkarkontroll/utrustning/fotografering	Mj Svensson	HSA/FNfd	
1130	LUNCH		Pers matsal	
1215	Tillpassningskontroll Mintjänst	Utbsekt	Klockstapel	Skydds- mask, regnkläder medföres
1515	Pers genomgång	Bdir Gustavsson	Ls Lebanon	
	Avtransport till jvg.stn.	Kmdt		

13.4 Bilaga 4 Instruktion för Senior Swedish Police Observer

Handlingsregler för Senior Swedish Police Observer (1 bilaga)

Till SSUNPO utses den till tjänsteställning äldste svenske observatören (militären, delegaten, stabsofficeren, civilpolisen, monitoren etc).

SSUNPO skall

1. vara kontaktman mellan SWEDINT och den svenska kontingenten
2. ansvara för, fördela och redovisa tilldelade personalvårdsmedel och stabsbidrag
3. förvalta gemensam svensk materiel, t.exx boklådor
4. verka för att svenska observatörers kompetens tillvaratas vid personalplaceringar i missionerna genom att informera personalsektionen om enskilda officerares bakgrund och erfarenhet
5. vid anfordran biträda vid handläggning av personalmål av disciplinär karaktär där svenska observatörer är inblandade
6. genom besök inom missionen personligen lära känna de svenska observatörerna
7. på uppdrag arrangera besök av officiella svenska representanter, samt till SWEDINT insända redovisning och kostnader för dessa besök
8. upprätta och till SWEDINT insända månadsrapport utformad enligt bilaga
9. när någon blir skadad eller när en allvarlig incident inträffar med svensk personal inblandad omedelbart rapportera detta till SWEDINT
10. vid förändrat säkerhetsläge rapportera detta särskilt
11. omedelbart meddela SWEDINT ändrade telefon - eller faxnummer
12. ansvara för att "Efficiency Report" sänds till personalavdelningen SWEDINT i de fall där SSUNPO av FN ombedes ansvara för detta
13. i månadsrapporten bifoga underlag för inläsning på talsvarsdatorn av information till anhöriga
14. överlämna till pågående SSUNPO 2 till 4 veckor före tjänstgöringens slut i missionen för att säkerställa att till exempel redovisning hinner genomföras (bestämmelser angående redovisning av tilldelande medel genom C Logavd försorg)
15. meddela SWEDINT datum för överlämning till efterträdare
16. meddela eventuella framställningar

Rapportering från SSUNPO

1. Syftet med rapporteringen är att ge ett sammanfattande underlag avseende läget i området och inom missionen. (Försvarsmaksorder för utlandsstyrkan 1994-12-01; 01 800:73834)

2. SSUNPO rapporterar månadsvis. Rapporten skall innehålla följande stående punkter:

- (1) Händelseutvecklingen i området
- (2) Situationen i området
- (3) Missionens verksamhet
- (4) Verksamhet inom kontingenten
- (5) Förhållande inom kontingenten
- (6) Viktigare besök vid missionen
- (7) Notiser från dagspressen
- (8) Stationeringsorter
- (9) Telefon och faxnummer till SSUNPO
- (10) Månadsmeddelande till anhöriga
- (11) Framställningar

3. För att ge möjlighet till kontinuerlig uppföljning av verksamheten i missionen är det värdefullt att bifoga följande:

- military staff lists
- civilian staff lists
- organisationsöversikter
- grupperingar
- telefon-, fax- och telexlistor
- förändring av per diem
- förlängningsärenden
- förändringar i leave- och cto-bestämmelser
- omstationeringar med datum och DDM
- i samband med hemkomst lämna ett personligt omdöme om observatörer som tjänstgjort under vederbörandes tid som SSUNPO
- ge förslag på lämpliga lärare vid info - och utrustningsdagar vid SWEDINT samt vid UNSOC
- eventuella tidskrifter/magasin som utges av/vid missionen

4. Månadsrapporten sändes i första hand per fax och senast en vecka efter avsedd rapporteringsperiod.

13.5 Bilaga 5 Program för hemkomstsamtal

PROGRAM 1997-02-11--12

1997-02-11

TID	MOMENT	ANSV	LOKAL	DELT
09.00	Kaffe, smörgås	Kdt	Libanon, Utb	Samtl.
09.15	Kommendantur	Kdt	- " -	Samtl.
09.30-12.00	Moment 1 Utvärdering av förberedelser och utbildning. Moment 2 Utvärdering av SWEDINT:s roll under tjtiden	Pers- Info- Log- och Utbsekt Pers- Info- och Logsekt HSA fr 11.30	- " - - " -	Samtl.
12.00-13.00	Lunch	Kdt	Personal-matsal	Samtl.
13.00-16.00	Moment 3 Hemkomstsamtal	Pers/utv	Valhall o Kommissions- rum, P/I-huset Saudi o Cypern, Utb	Samtl.
14.30-14.45	Kaffe, smörgås	Kdt	Kommissions- rum, P/I-huset	Samtl.
	Bastu	Kdt		
17.45	Samling	Perssekt	Mässen	Samtl.
18.00	Medaljering	Perssekt	Mässen	Samtl.
18.30	Middag	Kdt	Personalmatsal	Samtl.

1997-02-12

06.30-07.30	Frukost	Kdt	Vpl-matsal	Samtl.
07.00-11.00	Avrustning Inlämning av utrustning Läkarkontroll Löneärenden Moment 4 Enskilda samtal	Kdt C Fd HSA från 07.30 Pers/förm	Förrådet HSA Pers/Infohus	Samtl.
11.30	Lunch	Kdt	Personalmatsal	Samtl.
12.30	Uttryckning efter hand (Transport genom Kdt försorg)	Kdt		

13.6 Bilaga 6 United Nations Criminal Justice Standards for peace-keeping police

Handbook prepared by the Crime Prevention and Criminal Justice Branch

Essential principles

police:

- Force to be used only when strictly necessary and not excessively.
- Firearms to be used exceptionally and only as a last resort.
- Arrests to be made only on legal grounds and when necessary.
- Persons in detention to be treated humanely.

Victims:

- Victims of crime to be given assistance.
- Victims of armed conflicts, riots and other disturbances to be protected.

Contents

- Foreword
- The Role of the Police
- 1. Arrest
- 2. Force and Firearms
- 3. Trials
- 4. Victims
- 5. Detainees and Prisoners
- 6. Torture and Other Cruel Treatment
- 7. Illegal Executions
- 8. Genocide
- 9. Humanitarian Rules
- 10. Refugee Protection
- Sources
- Notes

FOREWORD

The International standards and norms summarized in this handbook incorporate basic principles of criminal justice, human rights and humanitarian law, for the use of the civilian components of United Nations peace-keeping operations. One of their main responsibilities is to monitor law enforcement activities of local officials, so that they carry out their tasks with full respect for universally-accepted human rights and criminal justice standards. In view of these important functions, it is expected that United Nations personnel would set an example, in strictly adhering to the spirit and the letter of the principles contained therein and in overseeing their application.

The handbook attempts to provide a compact overview of relevant international standards and norms, readily accessible to those with monitoring functions in the field of criminal justice. As such, it is designed to serve both as a basis for reporting on the activities of local law enforcement officials and as a reference source in working with them. It can also be utilized as a starting tool for planning and implementing training courses, or developing training curricula.

The legal status of the standards and norms outlined in the handbook varies. The provisions contained in multilateral treaties concluded under the auspices of the United Nations, such as the International Covenant on Civil and political Rights, impose specific obligations on States Parties that ratify or accede to them. Such treaties are, therefore, legally binding.

Other standards, such as the Code of Conduct for Law Enforcement Officials, aim to avoid possible abuses and to ensure humane practices, having received widespread acceptance by the international community. Most of them were developed by the quinquennial congresses on the prevention of crime and the treatment of offenders, convened by the United Nations, and were adopted by Governments at the General Assembly or the Economic and Social Council.

As such, these instruments have an undeniable moral force, providing practical guidance to States on their conduct.

Some of the norms, such as the Geneva Conventions, have the status of customary international law. Thus, they impose binding legal

obligations on all States and the humanitarian rules which they contain must be observed also in time of armed conflict.

For a precise listing of the applicable standards and norms, the "sources" at the end of the handbook should be consulted. Their full text can be found either in the **Compendium of United Nations Standards and Norms in Crime Prevention and Criminal Justice**, United Nations sales publication, NO.E.92.IV.1.(ST/CSDHA/16), or in **Human Rights: A Compilation of International Instruments**, United Nations sales publication, No. E.93.XIV.1(Vol. 1.Part 1).

This publication has drawn on the valuable input of many colleagues in the field, in particular members of CIVPOL of the United Nations Protection Force in the former Yugoslavia (UNPROFOR) and of the United Nations Transitional Authority in Cambodia (UNTAC). It is hoped that it will prove useful also in other United Nations peace-keeping operations, acting as a catalyst for change in law enforcement and police behaviour, as well as a guide for effective and fair criminal justice administration. If these aims are achieved, it will no doubt contribute to a more effective promotion and protection of human rights and fundamental freedoms.

THE ROLE OF THE POLICE

Law enforcement officials shall at all times fulfil the duty imposed on them by law, by serving the community and by protecting all persons against illegal acts, consistent with the high degree of responsibility required by their profession. Footnote 1.

Law enforcement officials shall respect and protect human dignity and maintain and uphold the human rights of all persons. Footnote 2.

Law enforcement officials shall not commit any act of corruption. Footnote 3.

The term "law enforcement officials" includes all officers of the law, whether appointed or elected, who exercise police powers, especially the powers of arrest or detention. Footnote 4.

In countries where police powers are exercised by military authorities, whether uniformed or not, or by State security forces, the definition of law enforcement officials shall be regarded as including such services. Footnote 5.

1. ARREST

1.1 Everyone has the right to liberty and security of the person.
Footnote 6.

1.2 Everyone has the right to liberty of movement. Footnote 7.

1.3 Everyone has the right to the protection of the law from arbitrary or unlawful interference with privacy, family, home or correspondence and unlawful attacks on honour and reputation. Footnote 8.

1.4 Arrest is depriving a person of his or her liberty, otherwise expressed as "the act of apprehending a person for the alleged commission of an offence or by the action of an authority. Footnote 9. No law enforcement official shall make any arrest which is unlawful or unnecessary. Footnote 10.

1.5 Anyone who is arrested shall be given a lawful reason for the arrest at the time of the arrest. Footnote 11.

1.6 If any charges are made against an arrested person, that person must be promptly informed of the charges. Footnote 12.

1.7 Anyone who is arrested or detained on a criminal charge shall be brought promptly before a judge or an authority with similar powers. Footnote 13.

1.8 Any person who is arrested or detained has the right to ask a judge or an authority with similar powers to decide without delay on the lawfulness of the arrest or detention, or an order of release if the detention is not lawful. Footnote 14.

1.9 The arrested or detained person is entitled to trial without unreasonable delay or to release. Footnote 15.

1.10 If the court or authority decides that the arrest or detention was unlawful, it should order release without delay. Footnote 16.

1.11 The arrested or detained person is entitled to be released if, among other reasons, a trial is not held within a reasonable time. Any conditions of the release must be reasonable such as guarantees to appear for trial. Footnote 17.

1.12 All persons arrested or detained, with or without a criminal charge, shall have access to a lawyer or other legal representative, and adequate opportunities to communicate with that legal representative. Footnote 18.

1.13 Public authorities, including law enforcement officials, shall ensure that lawyers are able to perform all of their professional duties without intimidation, hindrance, harassment, or improper interference. Footnote 19.

1.14 Law enforcement officials must record in writing relevant information when an arrest is made which must include: Footnote 20.

1. The reason for the arrest;
2. The time of the arrest;
3. The time of taking the arrested person to a place of custody;
4. The time of the first appearance of the arrested person before a judge or a similar authority;
5. The identity of any law enforcement officials involved; and
6. Precise information about the place of custody

1.15 These records must be communicated clearly to the detained person or to the lawyer or other legal representative of the detained person. Footnote 21.

1.16 Promptly after arrest, a detained person is entitled to have his or her family notified about the arrest or detention, and the place of imprisonment. Footnote 22.

1.17 Notice of a person's transfer from one place of detention or imprisonment to another must be given promptly to the person's family or to other representatives chosen by the detainee or prisoner. Footnote 23.

1.18 Accused persons shall not be forced to confess guilt, or to testify against themselves. Footnote 24. When interrogating a detained or imprisoned person, law enforcement officials shall not use violence, threats, drugs or other methods designed to intimidate or confuse the person concerned. Footnote 25.

1.19 A written record must be kept of the length of any interrogation of a detained or imprisoned person. Footnote 26.

1.20 A written record must be kept of the intervals between interrogations of any detained or imprisoned person. Footnote 27.

1.21 A written record must be kept of the identity of the officials who conduct any interrogations of any detained or imprisoned person, and a record of the name(s) of any other person(s) present. Footnote 28.

1.22 These written records shall be examined and certified by a senior law enforcement official or a member of the judiciary or legal profession.

1.23 A detained or imprisoned person shall have access to the information described in paragraphs 1.14 - 1.22 above, either personally or through his or her legal representative, if any. Footnote 29.

1.24 The arrested or detained person is entitled to have the assistance of an interpreter during the interrogation if that person cannot understand or speak the language used. Footnote 30.

1.25 Law enforcement officials shall apply the law which established the minimum age below which children shall be presumed not to have the capacity to infringe the penal law. Footnote 31.

2. FORCE AND FIREARMS

2.1 Everyone has the right to liberty and security of the person. Footnote 32.

2.2 Everyone has the right to peaceful assembly and to freedom of association with others. Footnote 33.

2.3 Law enforcement officials shall neither use physical force or violence unless other methods will not work, nor use more force than is absolutely necessary to achieve the legitimate law enforcement objective. Footnote 34.

2.4 Law enforcement officials shall not use a firearm with the intention to kill any person unless it is completely unavoidable in order to protect the life of the law enforcement official or the life of any other person. Footnote 35.

2.5 Law enforcement officials shall not use firearms against persons except in the following circumstances and only when less extreme means are insufficient to achieve the following objectives: Footnote 36.

1. To defend themselves or others against the imminent threat of death or serious injury;

2. To prevent a particularly serious crime that involved a grave threat to life;

3. To arrest a person who is causing a serious threat to life and is resisting appropriate efforts to stop the threat; and

4. To prevent the escape of someone who is causing a serious threat to life

2.6 If police or public security officers do use firearms against persons in the circumstances set out in paragraph 2.5 above, they must: Footnote 37.

1. Identity themselves as law enforcement officials;

2. Give a clear warning of the intent to use firearms; and

3. Give enough time for the warning to be obeyed unless to do so would:

- (a) Create a serious risk for the law enforcement official; or

- (b) Create a serious risk of death or serious harm to other persons;

or

(c) Clearly be inappropriate or pointless in the circumstances.

2.7 Whenever the lawful use of force or firearms is unavoidable, law enforcement officials shall:

1. Act with restraint and only use the amount of force necessary to achieve the legitimate law enforcement objective; Footnote 38.

2. Respect human life and cause the minimum amount of injury to people; Footnote 39.

3. Cause the minimum amount of damage to property; Footnote 40.

4. As soon as possible, help anyone who is hurt and render medical aid if needed; Footnote 41; and

5. As soon as possible, ensure that relatives or friends of people injured or affected by the incident are notified. Footnote 42.

2.8 Whenever a firearm is used by a law enforcement official, a report must be made to a superior officer as soon as possible. Footnote 43.

2.9 Anyone affected by the use of force or firearms is entitled to ask the authorities for a formal investigation or review (including a review by a judge or similar authority). If police or public security officers do use firearms against persons in the circumstances set out in paragraph 2.5 above, they must:

If death has occurred, dependents of the deceased person have the right to obtain a review. A legal representative of a person affected by the use of firearms also has the right to seek a review. Footnote 44.

2.10 Superior officials shall be held responsible if they know, or should have known, that law enforcement officials under their command are resorting, or have resorted, to the unlawful use of force and firearms, and the superior officials did not take all measures in their power to prevent, suppress and report such use. Footnote 45.

2.11 Obedience to superior orders shall be no defence if law enforcement officials knew that orders to use force and firearms resulting in death or serious injury of a person were unlawful and had a reasonable opportunity to refuse to follow them. In any case, responsibility also rests on the superiors who gave the unlawful orders. Footnote 46.

3. TRIALS

3.1 Everyone charged with a criminal offence is entitled to a fair and public hearing, by a competent, independent and impartial tribunal.

It is the duty of all governmental institutions, including the police, to respect and observe the independence of the judiciary. Footnote 47.

3.2 No one, including law enforcement officials, shall attempt to influence a judge's decision through improper restrictions, offers, pressures, threats or any other interference, for any reason. Footnote 48.

3.3 When there is reason to believe that evidence was obtained by unlawful methods, all necessary steps should be taken to ensure that those responsible for these methods are brought to justice. Footnote 49.

4. VICTIMS

"Victims" refer to those people, either individually or collectively, who have suffered harm, including mental and physical injury, emotional suffering, economic loss or substantial impairment of their fundamental rights, through acts or omissions that are in violation of criminal law operative with the relevant country. Footnote 50.

4.1 Victims are entitled to access to the mechanisms of justice and to prompt redress as provided for by national legislation for the harm they have suffered. Footnote 51.

4.2 Victims should be informed of the options for seeking redress through such mechanism. Footnote 52.

4.3 Victims should be informed of the steps they must take in proceedings, and also about the scope, timing and progress of the proceedings and of the disposition of their cases. Footnote 53.

4.4 Measures should be taken to ensure the privacy and safety of victims from intimidation and retaliation. Footnote 54.

4.5 Victims should be informed of the availability of health and social services and other relevant assistance. Footnote 55.

4.6 In providing assistance to victims, law enforcement officials should give attention to victims who have special needs because of the nature of the harm inflicted on them or because of factors such as gender, age, disability, ethnic or social origin, or cultural beliefs or practices. Footnote 56.

5. DETAINEES AND PRISONERS

"Detainee" or "detained person" means any person deprived of personal liberty except as a result of conviction for an offence. Footnote 57.

"Imprisoned person" or "prisoner" means any person deprived of personal liberty as a result of conviction for an offence. Footnote 58.

5.1 All persons deprived of their liberty shall be treated humanely. Footnote 59.

5.2 Detained persons shall be held in officially recognized places. Information shall be readily made available to the detainee's family and legal representative. Footnote 60.

5.3 Decisions about the duration and legality of detention or imprisonment of a person must be made by a judge or similar authority. Footnote 61.

5.4 There shall be no discrimination in detention or imprisonment on the grounds of race, colour, gender, language, religion, political beliefs, national or social origin, property, birth or other status. Footnote 62. Religious and moral beliefs of the detainee shall be respected. Footnote 63.

5.5 Different categories of prisoners are to be detained separately. Juvenile detainees are to be kept separate from adult detainees; male detainees from female detainees. Footnote 64.

5.6 A detained person shall receive prompt and full information about any order of detention, including the reasons for the detention. Footnote 65.

5.7 A detained or imprisoned person has the right to be visited by family members, and shall be given adequate opportunity to communicate with the outside world.

Footnote 66.

5.8 A detained or imprisoned person is entitled to communicate privately and in person with his or her legal representative. Footnote 67.

5.9 Persons detained in an armed conflict situation are entitled to communicate with the delegate of the International Committee of the Red Cross. Footnote 68.

5.10 The place where the prisoner is kept, especially the place where the prisoner sleeps, should be designed to preserve the prisoner's health. The prisoner shall be provided with adequate food, shelter, and clothing, as well as equal and easy access to medical services, exercise, and items of personal hygiene. Footnote 69.

5.11 Restriction and supervision of the prisoner are allowed only if they are necessary for the administration of justice and for the security and good order of the place where the prisoner is held. Footnote 70.

5.12 Disciplinary measures administered in prison must be consistent with principles of human rights. Footnote 71. In particular, prisoners shall:

1. Be punished only in accordance with the terms of law or regulations of the Competent administrative authority; Footnote 72.
2. Be punished only when they have been informed of the offence committed previously and given a proper opportunity of presenting a defence. The competent authority shall conduct a thorough examination of the case; Footnote 73.
3. Never be punished twice for the same offence; Footnote 74.
4. Never be subjected to corporate punishment, to placement in a dark cell or to other cruel, inhumane or degrading punishment. Footnote 74.

5.13 Tools of restraint such as handcuffs and straight-jackets must not be used for any longer time than is necessary, and shall never be used for punishment. Footnote 76. Situations where such tools of restraint might be permitted are: Footnote 77.

1. As a precaution against escape during a transfer, provided that they shall be removed when the prisoner appears before a judicial or administrative authority;
2. On medical grounds by direction of the medical officer; and
3. By order of the director of the prison, if other methods of control fail, in order to prevent prisoners from injuring themselves or other or from damaging property. In such instances, the director shall immediately consult the medical officer and report to the higher authority.

4.15 The patterns and manner of use of instruments of restraint shall be decided by the central prison administration or a higher authority. Footnote 78.

6. TORTURE AND OTHER CRUEL TREATMENT

6.1 All persons, including prisoners or detained persons, have the right to be free from torture and cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. Footnote 79.

6.2 Every kind of cruel, inhuman or degrading treatment or punishment is forbidden, whether physical or mental. Torture is a deliberate and more serious form of cruel, inhuman, or degrading treatment or punishment. Footnote 80.

6.3 Torture is any act by which severe pain or suffering is intentionally inflicted by or urged by an administrative official or law enforcement officer on a person for such purposes as:

1. Obtaining information or a confession from that person or from someone else; Footnote 81.
2. To punish that person for a suspected crime; Footnote 82
3. To intimidate that person or other persons. Footnote 83.

6.4 Any statement obtained from a person by torture or by any other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment shall not be allowed as evidence against that person or any other person in any proceeding. Footnote 84.

Public officials have the duty to prevent torture or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. Footnote 85.

6.6 No exceptional circumstances may be used as a justification for torture or other cruel, inhuman, or degrading treatments or punishments. These exceptional circumstances include but are not restricted to war, political instability, a public emergency, or orders from a superior officer or official. Footnote 86.

6.7 Responsible officials must supervise arrangements for the custody and treatment of detained persons to prevent torture, as well as illegal treatment or punishment. Footnote 87.

7. ILLEGAL EXECUTIONS

7.1 Everyone has the right to life, and no one shall be arbitrarily deprived of his or her life. Footnote 88.

7.2 All extra-legal, arbitrary and summary executions are prohibited. Footnote 89. Any execution that has not been ordered by the court is prohibited, and such executions shall never be carried out. No special circumstances may be used as an excuse for such illegal executions, including war, threat of war, political instability, situations arising from armed conflict between groups, or a public emergency. Footnote 90.

7.3 An order from a superior officer or from a senior administrative official cannot be used as an excuse for participation in an illegal execution. Footnote 91.

7.4 Administrative authorities shall prohibit orders from superior officers or senior officials that authorize or cause illegal executions. Footnote 92.

Thorough, prompt and impartial investigations of all suspected cases of illegal execution shall be conducted. Footnote 93.

7.6 Families of the deceased and their legal representatives shall have access to all information relevant to the investigation. Footnote 94.

7.7 When there is an investigation of a suspected illegal execution, a written report shall be prepared and made public within a reasonable period of time. Footnote 95.

7.8 If an investigation identified a person as someone who participated in an illegal execution, government officials must ensure that the accused person is surrendered to the lawful authorities. These authorities shall bring that person to justice. Footnote 96.

8. GENOCIDE

8.1 Genocide is prohibited. Genocide means, among others, the following acts with intent to destroy, in whole or in part, a national, ethnical, racial or religious group. Footnote 97.

1. Killing members of the group;
2. Causing severe bodily or mental harm to members of the group;
3. Deliberately inflicting on the group conditions of life calculated to bring about its physical destruction in whole or in part;
4. Imposing measures intended to prevent births within the group;
5. Forcibly transferring children of the group to another group.

8.2 Persons committing or attempting genocide, including conspiracy, complicity and incitement to commit genocide, should be punished after trial by a competent court. Footnote 98.

9. HUMANITARIAN RULES

9.1 Persons taking no active part in the hostilities, including members of armed forces who have laid down their arms and those placed *hors de combat* by sickness, wounds, detention, or any other causes, shall in all circumstances be treated humanely, without any adverse distinction founded on race, colour, religion or faith, sex, birth or wealth, or any other similar criteria. Footnote 99.

9.2 The following acts are prohibited at any time and in any place whatsoever, including during armed conflict, whether committed by civilian or by military agents:

1. Violence to the life, health, or physical or mental well-being of noncombatants, in particular:

- (a) Murder;
- (b) Torture of all kinds, whether physical or mental;
- (c) Corporal punishment; and
- (d) Mutilation;

2. Outrages upon personal dignity, in particular humiliating and degrading treatment, rape, enforced prostitution and any form of indecent assault;

3. The taking of hostages;

4. Collective punishments;

5. Pillage; and

6. Threats to commit any of the foregoing acts. Footnote 100.

9.3 All necessary steps shall be taken to spare women and children from the ravages of war, in particular persecution, torture, punitive measures, degrading treatment and violence. Footnote 101.

10. REFUGEE PROTECTION

A refugee is a person who is outside his or her country of origin (or place of last habitual residence, if the individual is Stateless) who has a well-founded fear of persecution on account of race, religion, nationality, membership in a social group, or political opinion. Footnote 102.

Internally displaced persons are individuals who have fled or been displaced from their homes, often for the same reasons as refugees, but have not crossed a national border. Internally displaced persons nonetheless enjoy basic rights and protection under human rights and humanitarian law.

10.1 Refugees or internally displaced persons should be allowed to contact the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), which is the principal international body responsible to protect and assist refugees.

10.2 Refugees should not be returned expelled to a territory where their lives or freedom would be threatened on account of their race, religion, nationality, membership of a particular social group or because of their political opinion. Footnote 103.

10.3 Refugees should be permitted to apply formally for asylum or refugee status. They should be permitted to seek review in the national legal system of any decision to be expelled from a country of refuge. Footnote 104.

10.4 Refugees who enter or are present illegally in a State should not be punished, or unnecessarily detained as a result of their illegal entry or presence, if they arrive directly from the country where they fear persecution and if they make themselves known to be authorities of the country of refuge. Footnote 105.

10.5 Refugees enjoy fundamental civil rights, including the right to:

- (a) Life and security of person;
- (b) Freedom from arbitrary arrest or detention;
- (c) Not to be subjected to cruel, inhuman or degrading treatment;
- (d) Protection against arbitrary or unlawful interference with privacy, family, home or correspondence;
- (e) Equality before the courts and other authorities administering justice;
- (f) Freedom of thought, opinion, conscience and religion; and
- (g) Retain their own language, culture and tradition. Footnote 106.

10.6 A refugee shall have free access to courts of law. Footnote 107.

10.7 Refugees shall enjoy the same fundamental civil rights as all other citizens, particularly basic economic and social rights. For example, where a rationing system exists, which applies to the population at large and regulates the general distribution of products in short supply, refugees, particularly women, children and the elderly, are to be accorded the same treatment as nationals. Footnote 108.

SOURCES

1. International Covenant on Civil and Political Rights (adopted by the General Assembly of the United Nations on 16 December 1966; treaty in force since 23 March 1976).

2. Convention of the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Adopted by the General Assembly on 9 December 1949; treaty in force since 1951).

3. Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (adopted by the General Assembly on 10 December 1984; treaty in force since 26 June 1987).

4. Convention relating to the Status of Refugees (adopted on 28 July 1951; treaty in force since 22 April 1954).

5. Declaration on the Human Rights of Individuals Who are not Nationals of the Country in which they Live (General Assembly resolution 40/144 of 13 December 1985).

6. Principles on the Effective Prevention and Investigation of Extra-Legal, Arbitrary and Summary Executions (Economic and Social Council resolution 1988/65 of 24 May 1989).

7. Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (Economic and Social Council resolution 663 (XXIV) of 31 July 1957).

8. Body of Principles for the Protection of All Persons Under Any Form of Detention or Imprisonment (General Assembly resolution 43/173 of 9 December 1988).

9. Code of Conduct for Law Enforcement Officials (General Assembly resolution 34/169 of 17 December 1979).

10. Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials (Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, welcomed by General Assembly resolution 45/121 of 18 December 1990).

11. Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power (General Assembly resolution 40/34 of 29 November 1985).

12. Basic Principles on the Independence of the Judiciary (Seven United Nations Congress on the Prevention of Crimes and the Treatment of Offenders, endorsed by General Assembly resolution 40/32 of 29 November 1985 and welcomed by General Assembly resolution 40/146 of 13 December 1985).

13. Guidelines on the Role of Prosecutors (Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and Treatment of Offenders, welcomed by General Assembly resolution 45/121 of 18 December 1990).

14. Basic Principles on the Role of Lawyers (Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, welcomed by General Assembly resolution 45/121 of 18 December 1990).

15. Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field (adopted by the General Assembly on 12 August 1949; treaty in force since 21 October 1950).

16. Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded Sick or Shipwrecked Members of Armed Forces at Sea (adopted by the General Assembly on 12 August 1949; treaty in force since 21 October 1950).

17. Geneva Convention Relative to the Treatment of Prisoners of War (adopted by the General Assembly on the United Nations on 12 August 1949; treaty in force since 21 October 1950).

18. Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and Relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol 1) adopted by the Diplomatic Conference on the Reaffirmation and Development of International Humanitarian Law

Applicable in Armed Conflicts on 8 June 1977 as its Fourth Session in Geneva, 17 March - 10 June 1977.

19. Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and Relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts (Protocol II) (adopted by the Diplomatic Conference on the Reaffirmation and Development of International Humanitarian Law Applicable in Armed Conflicts on 8 June 1977 (as its Fourth Session in Geneva, 17 March - 10 June 1977)).

20. Declaration on the Protection of Women and Children in Emergency and Armed Conflict (General Assembly resolution 3318(XXIX) of 14 December 1974).

NOTES

1. Code of Conduct for Law Enforcement Officials (Code of Conduct), Article 1.
2. Code of Conduct, Article 2.
3. Code of Conduct, Article 7.
4. Code of Conduct, para (a) of commentary to Article 1.
5. Code of Conduct, para (b) of commentary to Article 1.
6. International Covenant on Civil and Political Rights (Covenant), Article 9, para 1.
7. Covenant, Article 12, para 1.
8. Covenant, Article 17.
9. Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment (Protection Principles), Use of Terms, a.
10. Covenant, Article 9, para 1.
11. Covenant, Article 9, para 2, Protection Principles, Principle 10.
12. Covenant, Article 9, para; Protection Principles, Principle 10.
13. Covenant Article 9, para 3.
14. Covenant Article 9, para 4.
15. Covenant Article 9, para 3.
16. Covenant Article 9, para 4
17. Covenant, Article 9, para 3, Protection Principles, Principle 11, para 3.
18. Basic Principles on the Role of Lawyers (Role of Lawyers), Principle(s) 1, 7, 8; Protection Principles 17, 18.
19. Role of Lawyers, Principle 16.
20. Protection Principles, Principle 12, para 1.
21. Protection Principles, Principle 12, para 2.

22. Protection Principles, Principle 16, para 1.
23. Protection Principles, Principle 16, para 1.
24. Covenant, Article 14, para 3g.
25. Protection Principles, Principle 21, para 2.
26. Protection Principles, Principle 23, para 1.
27. Protection Principles, Principle 23, para 1.
28. Protection Principles, Principle 23, para 1.
29. ?
30. Covenant, Article 14, para 3.
31. Convention on the Rights of the Child (Child's Rights Convention), Article 40, para 3, a.
32. Covenant, Article 9.
33. Covenant, Article 21 and 22.
34. Code of Conduct, Article 3, Basic Principles on the Use of Force and Firearms (Principles on Force and Fire-arms), Principle 4.
35. Principles on Force and Firearms, Principle 9.
36. Principles on Force and Firearms, Principle 9.
37. Principles on Force and Firearms, Principle 10.
38. Principles on Force and Firearms, Principle 5.
39. Principles on Force and Firearms, Principle 5 b, Principle 11 b.
40. Principles on Force and Firearms, Principle 5 b.
41. Principles on Force and Firearms, Principle 5 c.
42. Principles on Force and Firearms, Principle 5 d.
43. Code of Conduct, para (c) of Commentary to Article 3; Principles on Force and Firearms, Principles 6.22.
44. Principles on Force and Firearms, Principle 23.
45. Principles on Force and Firearms, Principle 24.
46. Principles on Force and Firearms, Principle 26. Se also **Judgement of the Nürnberg International Military Tribunal, 1946, 41 A.J.I.L. 172 (1947).**
47. Covenant, Article 14, para 1; Basic Principles on the Independence of the Judiciary (Judiciary Principles), Principle 1.
48. Judiciary Principles, Principle 2.
49. Guidelines on the Role of Prosecutors (Role of Prosecutors), Guideline 16.
50. Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power (Victims Declaration), Principle 1 (Victims of crime), Principle 18 (Victims of abuse of power).
51. Victims Declaration, Principles 4 and 8.
52. Victims Declaration, Principle 5.
53. Victims Declaration, Principle 6 a.
54. Victims Declaration, Principle 6 d.

55. Victims Declaration, Principle 15.
56. Victims Declaration, Principles 3, 17.
57. Protection Principles, Use of Terms, b.
58. Protection Principles, Use of Terms, c.
59. Covenant, Article 7.
60. Protection Principles, Principle 16.
61. Protection Principles, Principle 4.
62. Covenant, Article 26; Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (Minimum Rules), Rule 6, Para 1.
63. Minimum Rules, Rule 6, para 2.
64. Minimum Rules, Rule 8.
65. Judiciary Principles, Principle 11.
66. Minimum Rules, Rules 92, 37; Protection Principles, Principle 19.
67. Role of Lawyers, Principles 7, 8; Protection Principles, Principles 17, 18.
68. Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded, Sick or Sick in Armed Forces in the Field, Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of Wounded, Sick and Shipwrecked Members of Armed Forces at Sea, Geneva Convention relative to the Treatment of Prisoners of War, Article 9.
69. Minimum Rules, Rules 10-20.
70. Minimum Rules, Rules 27.
71. Code of Conduct, Article 2.
72. Minimum Rules, Rule 30, para 1; Rules 28, 29 c.
73. Minimum Rules, Rule 30, para 2.
74. Minimum Rules, Rule 30, para 1.
75. Minimum Rules, Rule 31.
76. Minimum Rules, Rules 33, 34.
77. Minimum Rules, Rule 33 a-c.
78. Minimum Rules, Rule 34.
79. Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Convention against Torture), Article 1; Declaration on the Protection of All Persons from Being Subjected to Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Declaration against Torture), Article 2.
80. Convention against Torture, Article 1; Code of Conduct, Article 5.
81. Convention against Torture, Article 1; Protection Principles, Principle 21, para 2.
82. Convention against Torture, Article 1.

83. Convention against Torture, Article 1; Protection Principles, Principle 21, para 2.
84. Declaration against Torture, Article 12; Role of Prosecutors, Guideline 16.
85. Code of Conduct, Article 5.
86. Convention against Torture, Article 2; Code of Conduct, Article 5, Principles, on Force and Firearms, Principle 8.
87. Convention against Torture, Article 11; Protection Principles, Principle 4.
88. Covenant, Article 6, para 1.
89. Principles on the Effective Prevention and Investigation of Extralegal, Arbitrary and Summary Executions (Investigation Principles), Principle 1.
90. Investigation Principles, Principle 1.
91. Investigation Principles, Principle 19.
92. Investigation Principles, Principle 3.
93. Investigation Principles, Principle 9.
94. Investigation Principles, Principle 16.
95. Investigation Principles, Principle 17.
96. Investigation Principles, Principle 18.
97. Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Convention against Genocide), Article I and II.
98. Convention against Genocide, Article IV, III and IV.
99. Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field, Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded, Sick or Shipwrecked Members of Armed Forces at Sea, Geneva Convention Relative to Treatment of Prisoners of War, and Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War, Article 3.
100. Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I); Protocol Additional to the Geneva Convention of 12 August 1949, and Relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts (Protocol II), Article 4;
101. Declaration on the Protection of Women and Children in Emergency and Armed Conflict, Article 4.
102. Convention Relating to the Status of Refugees (1951 Convention), Article 1 A(2).
103. 1951 Convention, Article 33, para 1.
104. 1951 Convention, Article 32, para 2.

105. 1951 Convention relating to the Status of Refugees, Article 31.
106. Declaration on the Human Rights of Individuals Who are not Nationals of the Country in Which they Live, Articles 5 and 6.
107. 1951 Convention, Article 16.
108. 1951 Convention, Article 20.

13.7 Bilaga 7 Direktiven

Kommittédirektiv 1996:122

Civilpoliser i internationell verksamhet

Beslut vid regeringssammanträde den 19 december 1996.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall lämna förslag till svenska riktlinjer för olika typer av internationella insatser med civila poliser. Som underlag skall utredaren redovisa, analysera och bedöma de insatser med svenska civilpoliser som hittills gjorts i internationell verksamhet. Förslagets konsekvenser för hur verksamheten skall organiseras skall också belysas.

Bakgrund

Efter det kalla krigets slut har de väpnade konflikter som uppstått i världen oftast varit inomstatliga till sin karaktär. De har präglats av uppsplitande motsättningar mellan olika befolkningsgrupper, allmän laglöshet och sammanbrott av civila institutioner. Dessa motsättningar mellan olika befolkningsgrupper, som den egna staten inte kunnat tygla och ibland t.o.m. underblåst, har ställt nya krav på det internationella samfundet. Det har visat sig att traditionella fredsbevarande insatser ofta varit otillräckliga.

För att försöka lösa dessa interna konflikter måste ett brett spektrum av fredsfrämjande åtgärder prövas. Däri ingår förutom traditionella militära fredsbevarande uppgifter även förtroendeskapande åtgärder, återuppbyggnad av civila institutioner, humanitärt bistånd, övervakning av mänskliga rättigheter, återställande av lag och ordning, valövervakning och flyktingrepatriering.

En förutsättning för normalt liv är en fungerande rättsstat. En central uppgift i återskapandet av en rättsstat är att bygga upp en fungerande

nationell poliskår. Uppgiften för utländska civilpolisier i detta arbete är att bistå, övervaka och utbilda den lokala polisen. Det senaste åren har civilpolisinsatser i FN:s fredsfrämjande operationer bedömts som allt viktigare. Civilpolisinsatserna har också blivit flera och det har skett en utveckling och breddning av civilpolisernas roll och funktion, från rent övervakande uppdrag till att bidra med utbildning och handledning för att höja den lokala poliskårens kompetens och förtroende.

Samtidigt står det klart att rollen för internationella civilpolisier kan komma att variera under en konflikts olika faser. Det kan inte uteslutas att krav då kan komma att ställas på FN att utveckla nya uppgifter, inklusive under den akuta konfliktfasen, som komplement till och i vissa fall till och med som ersättning för militär närvaro. Det är också möjligt att den konfliktförebyggande rollen bör utvecklas och stärkas.

I FN:s fredsbevarande insatser ingår civilpolisier som en integrerad del i en internationellt samordnad insats bestående av såväl militära som civila komponenter. Civilpoliserna tjänstgör som regel i mindre enheter med personal av flera nationaliteter och med olika utbildning och erfarenhet. Utöver ett realistiskt och tydligt definierat mandat är ledningen samt de enskilda deltagande polisernas kompetens avgörande för insatsens möjligheter till framgång.

Sverige är det land som medverkat i flest civilpolisinsatser inom FNs ram. Sverige deltog i FN:s första civilpolisstyrka i Cypern 1964. Därefter har svenska poliser tjänstgjort i fredsbevarande insatser i Namibia, Angola, El Salvador, fd Jugoslavien, Kambodja, Mozambique, Guatemala och Somalia. Insatser med civila poliser har även förekommit utanför ramen för FN:s fredsbevarande operationer. Ett exempel är vårt bilaterala stöd med svenska poliser för utbildning av palestinska poliser i Gaza och på Västbanken. Svenska poliser har också ingått i en gemensam VEU-insats i Bosnien. För närvarande är ca 70 svenska poliser ute på olika civilpolisuppdrag, majoriteten i fd Jugoslavien.

Rekrytering av svensk polis för de olika uppdragen görs av Rikspolisstyrelsen. Till civilpolisier rekryteras uteslutande personer anställda inom polisväsendet. Dessa utbildas sedan av Försvarets internationella centrum, SWEDINT som också administrerar och ansvarar för poliserna under den tid de fullgör sitt uppdrag. Förordningen (1984:309) om utlandsstyrkan inom Försvarmakten gäller också för civil polisavdelning i utlandsstyrkan.

Efterfrågan på insatser där civilpoliserna ingår har ökat och diversifierats. Det är ett starkt svenskt intresse att även fortsättningsvis delta med civilpoliserna i internationell verksamhet i minst samma omfattning som idag. Civilpolisinsatser kan också utgöra ett mer långsiktigt instrument för att stötta ett samhälle under återuppbyggnad eller omvandling. Med hänsyn till detta och den ökade tonvikt som idag läggs på insatser till stöd för respekt för mänskliga rättigheter och demokratisk utveckling, finns det ett behov av en samlad utvärdering och analys av de svenska civilpolisinsatser som hittills gjorts. Utifrån detta bör sedan rekommendationer utarbetas som kan ligga till grund för framtida svenska ställningstaganden avseende internationella insatser med civilpoliserna.

Uppdraget

Utredaren skall

1. göra en bedömning av den framtida internationella efterfrågan av svenskt deltagande i insatser med civila poliser, särskilt vad avser olika typer av insatser som kan komma i fråga och vilka organisationer som kan tänkas efterfråga svenskt deltagande. Härvid bör såväl bilaterala insatser som insatser inom ramen för internationella organisationer (FN, EU, VEU m.fl.) beaktas.

2. lämna förslag på svenska riktlinjer avseende insatser med civila poliser. Detta skall inkludera konkreta rekommendationer som kan ligga till grund för ställningstagande beträffande svensk medverkan i enskilda insatser. Rekommendationerna skall även avse svenskt agerande gentemot FN för att stärka organisationens förmåga att genomföra civila polisinsatser.

3. även lämna förslag på hur verksamheten med svenska civilpolisinsatser kan organiseras och administreras samt hur utbildning kan bedrivas. Slutsatserna av den interna utredning om dessa frågor som RPS avslutat i september 1996 skall beaktas. Försvarspropositionens förslag om en särskild koordinator för gemensam utbildning för civil och militär personal som skall tjänstgöra i internationell verksamhet skall utgöra utgångspunkten för den del som gäller utbildningsfrågan. Om förslaget innebär att fler eller större civilpolisinsatser kan förväntas skall finansierings- och personalförsörjningsfrågorna också behandlas.

Statens offentliga utredningar 1997

Kronologisk förteckning

61. Att växa bland betong och kotor.
Ett delbetänkande om barns och ungdomars
uppväxtvillkor i storstädernas utsatta områden från
Storstadskommittén. S.
 62. Rosor av betong.
En antologi till delbetänkandet Att växa bland
betong och kotor från Storstadskommittén. S.
 63. Sverige inför epokskiftet.
IT-kommissionens rapport 5/97. K.
 64. Samhall. En arbetsmarknadspolitisk åtgärd
+ Bilagedel. A.
 65. Polisens register. Ju.
 66. Statsskuldpolitiken. Fi.
 67. Återkallelse av uppehållstillstånd. UD.
 68. Grannlands-TV i kabelnät. Ku.
 69. Besparingar i stort och smått. U.
 70. Totalförsvaret och frivilligorganisationerna
– uppdrag, stöd och ersättning. Fö.
 71. Politik för unga.
+ 2 st bilagor. In.
 72. En lag om socialförsäkringar. S.
 73. Inför en svensk policy om säker elektronisk
kommunikation. Referat från ett seminarium
anordnat av IT-kommissionen, Närings- och
handelsdepartementet och SEIS den 11 december
1996. IT-kommissionens rapport 6/97. K.
 74. EU:s jordbrukspolitik, miljön och regional
utveckling. Jo.
 75. Bosättningsbegreppet. Skatterättsliga regler för
fysiska personer. Fi.
 76. Invandrare i vård och omsorg
– en fråga om bemötande av äldre. S.
 77. Uppföljning av inkomstskattelagen. Fi.
 78. Medelsförvaltning i kommuner och landsting. In.
 79. Försäkringsmäklare. En lagöversyn av
Försäkringsmäklarutredningen. Fi.
 80. Reformerad stabsorganisation. Fi.
 81. Allmännyttiga bostadsföretag.
+ Bilaga. In.
 82. Lika möjligheter. In.
 83. Om makt och kön – i spåren av offentliga
organisationers omvandling. A.
 84. En hållbar kemikaliepolitik. M.
 85. Förmån efter inkomst – Samordnat inkomstbegrepp
för bostadsstöden och nya kvalifikationsregler för
rätt till sjukpenninggrundande inkomst. S.
 86. Punktskattekontroll av alkohol, tobak och
mineralolja, m.m. Fi.
 87. Kvinnor, män och inkomster.
Jämställdhet och oberoende. A.
 88. Upphandling för utveckling. N.
 89. Handeln med skrot och begagnade varor. N.
 90. Ändrad organisation för det statliga plan-, bygg-
och bostadsväsendet. In.
 91. Jaktens villkor – en utredning om vissa jaktfrågor.
Jo.
 92. Medieföretag i Sverige – Ägande och
strukturförändringar i press, radio och TV. Ku.
 93. Hantering av fel i utjämningsystemet för
kommuner och landsting. In.
 94. Konkurrensneutralt transportbidrag. N.
 95. Forum för världskultur
– en rapport om ett rikare kulturliv. Ku.
 96. Lokalförsörjning och fastighetsägande.
En utvärdering av statens fastighetsorganisation. Fi.
 97. Skydd av skogsmark. Behov och kostnader. M.
 98. Skydd av skogsmark. Behov och kostnader.
Bilagor. M.
 99. En ny vattenadministration. Vatten är livet! M.
 100. Nya samverkansformer inom den sjöhistoriska
museiverksamheten. Ku.
 101. Behandling av personuppgifter om
totalförsvarspliktiga. Fö.
 102. Mat & Miljö. Svensk strategi för EU:s
jordbruk i framtiden. Jo.
 103. Rapport med förslag om sändningssorter. Ku.
 104. Polis i fredens tjänst. UD
-

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Fastighetsdataregister. [3]
Aktiebolagets kapital. [22]
Barnpornografifrågan.
Innehavskriminalisering m.m. [29]
Integritet Offentlighet Informationsteknik. [39]
Grundlagsskydd för nya medier. [49]
Folket som rådgivare och beslutsfattare.
+ Bilaga 1 och 2. [56]
Polisens register. [65]

Utrikesdepartementet

Återkallelse av uppehållstillstånd. [67]
Polis i fredens tjänst. [104]

Försvarsdepartementet

Totalförsvaret och frivilligorganisationerna
– uppdrag, stöd och ersättning. [70]
Behandling av personuppgifter om
totalförsvarspåbudspliktiga. [101]

Socialdepartementet

Röster om barns och ungdomars psykiska hälsa. [8]
Välfärd i verkligheten – Pengar räcker inte. [24]
Bristar i omsorg
– en fråga om bemötande av äldre. [51]
Omsorg med kunskap och inlevelse
– en fråga om bemötande av äldre. [52]
Att växa bland betong och kojor.
Ett delbetänkande om barns och ungdomars
uppväxtvillkor i storstädernas utsatta områden från
Storstadskommittén. [61]
Rosor av betong.
En antologi till delbetänkandet Att växa bland
betong och kojor från Storstadskommittén. [62]
En lag om socialförsäkringar. [72]
Invandrare i vård och omsorg
– en fråga om bemötande av äldre. [76]
Förmån efter inkomst – Samordnat inkomstbegrepp
för bostadsstöden och nya kvalifikationsregler för
rätt till sjukpenninggrundande inkomst. [85]

Kommunikationsdepartementet

Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonsspår. [6]
IT-problem inför 2000-skiftet. Referat och slutsatser från
en hearing anordnad av IT-kommissionen den
18 december. IT-kommissionens rapport 1/97. [12]

Digital demokrati. Ett seminarium om Teknik,
demokrati och delaktighet den 8 november 1996
anordnat av Folkomröstningsutredningen, IT-
kommissionen och Kommunikationsforsknings-
beredningen. IT-kommissionens rapport 2/97. [23]
Kristallkulan – tretton röster om framtiden.
IT-kommissionens rapport 3/97. [31]
Ny kurs i trafikpolitiken + bilagor. [35]
Sverige inför epokskiftet.
IT-kommissionens rapport 5/97. [63]
Inför en svensk policy om säker elektronisk
kommunikation. Referat från ett seminarium anordnat av
IT-kommissionen, Närings- och handelsdepartementet
och SEIS den 11 december 1996.
IT-kommissionens rapport 6/97. [73]

Finansdepartementet

Inkomstskattelag, del I-III. [2]
Byråkratins i backspegl. Femtio år av förändring på sex
förvaltningsområden. [7]
Flexibel förvaltning. Förändring och verksam-
hetsanpassning av statsförvaltningens struktur. [9]
Ansvar för valutapolitiken. [10]
Skatter, miljö och sysselsättning. [11]
Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt
och problematik. [15]
Skatter, tjänster och sysselsättning.
+ Bilagor. [17]
Granskning av granskning.
Den statliga revisionen i Sverige och Danmark. [18]
Kontroll Reavinst Värdepapper. [27]
I demokratins tjänst. Statstjänstemannens roll och
vårt offentliga etos. [28]
Europa och staten. Europeiseringens betydelse för
svensk statsförvaltning. [30]
Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltnings-
politiska samarbete. [33]
Bekämpande av penningtvätt. [36]
Myndighet eller marknad.
Statsförvaltningens olika verksamhetsformer. [38]
Arbetsgivarpolitik i staten.
För kompetens och resultat. [48]
Avskaffa reklamskatten! [53]
Ministern och makten.
Hur fungerar ministerstyre i praktiken? [54]
I medborgarnas tjänst.
En samlad förvaltningspolitik för staten. [57]
Statsskuldspolitiken. [66]
Bosättningsbegreppet. Skatterättsliga regler för
fysiska personer. [75]
Uppföljning av inkomstskattelagen. [77]

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

Försäkringsmäklare. En lagöversyn av
Försäkringsmäklarutredningen. [79]
Reformerad stabsorganisation. [80]
Punktskattekontroll av alkohol, tobak och
mineralolja, m.m. [86]
Lokalförsörjning och fastighetsägande.
En utvärdering av statens fastighetsorganisation. [96]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan – steg för steg. [1]
Växa i lärande. Förslag till läroplan för barn och
unga 6-16 år. [21]
Ett tekniskt forskningsinstitut i Göteborg. [37]
Besparingar i stort och smått. [69]

Jordbruksdepartementet

Svensk mat – på EU-fat. [25]
EU:s jordbrukspolitik och den globala livsmedels-
försörjningen. [26]
Alternativa utvecklingsvägar för EU:s
gemensamma jordbrukspolitik. [50]
EU:s jordbrukspolitik, miljön och regional
utveckling. [74]
Jaktens villkor – en utredning om vissa jaktfrågor. [91]
Mat & Miljö. Svensk strategi för EU:s
jordbruk i framtiden. [102]

Arbetsmarknadsdepartementet

Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för
arbetshandikappade. [5]
Personaluthyrning. [58]
Samhall. En arbetsmarknadspolitisk åtgärd
+ Bilagedel. [64]
Om makt och kön – i spåren av offentliga
organisationers omvandling. [83]
Kvinnor, män och inkomster.
Jämställdhet och oberoende. [87]

Kulturdepartementet

IT i kulturens tjänst. [14]
Staten och trossamfunden
Rättslig reglering
– Grundlag
– Lag om trossamfund
– Lag om Svenska kyrkan. [41]
Staten och trossamfunden
Begravningsverksamheten. [42]
Staten och trossamfunden
Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och
de kyrkliga arkiven. [43]
Staten och trossamfunden

Svenska kyrkans personal. [44]
Staten och trossamfunden
Stöd, skatter och finansiering. [45]
Staten och trossamfunden
Statlig medverkan vid avgiftsbetalning. [46]
Staten och trossamfunden
Den kyrkliga egendomen. [47]
Staten och trossamfunden. Sammanfattningarna av
förslagen från de statliga utredningarna. [55]
Svenskhemmet Voksenåsens förvaltningsform. [59]
Betal-TV inom Sveriges Television. [60]
Grannlands-TV i kabelnät. [68]
Medieföretag i Sverige – Ägande och
strukturförändringar i press, radio och TV. [92]
Forum för världskultur
– en rapport om ett rikare kulturliv. [95]
Nya samverkansformer inom den sjöhistoriska
museiverksamheten. [100]
Rapport med förslag om sändningsorter. [103]

Närings- och handelsdepartementet

Regionpolitik för hela Sverige. [13]
Att utveckla industriforskningsinstitutet. [16]
Konkurrenslagen 1993-1996. [20]
Upphandling för utveckling. [88]
Handeln med skrot och begagnade varor. [89]
Konkurrensneutralt transportbidrag. [94]

Inrikesdepartementet

Bättre information om konsumentpriser. [19]
Unga och arbete. [40]
Politik för unga.
+ 2 st bilagor. [71]
Medelsförvaltning i kommuner och landsting. [78]
Allmännyttiga bostadsföretag.
+ Bilaga. [81]
Lika möjligheter. [82]
Ändrad organisation för det statliga plan-, bygg-
och bostadsväsendet. [90]
Hantering av fel i utjämningssystemet för
kommuner och landsting. [93]

Miljödepartementet

Förbättrad miljöinformation. [4]
Följdlagstiftning till miljöbalken. [32]
Övervakning av miljön. [34]
En hållbar kemikaliepolitik. [84]
Skydd av skogsmark. Behov och kostnader. [97]
Skydd av skogsmark. Behov och kostnader.
Bilagor. [98]
En ny vattenadministration. Vatten är livet. [99]

1997-07-30
STOCKHOLM