



Avdelningen för samordning och insats
Enheten för insatser
Sanna Zandén Kjellén

Försvarsdepartementet
103 33 Stockholm

Betänkandet SOU 2012:29 Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid

Övergripande synpunkter

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) är i huvudsak positiv till utredningen och de förslag som lämnas men anser att det kvarstår ett antal frågor att utreda då dessa inte har undersökts i tillräckligt hög grad för att kunna besvara huruvida det finns rättsliga hinder eller inte. Detta kommer att belysas i avsnittet kring rättsliga aspekter.

Vissa av utredningens förslag är mycket långtgående med avseende på MSB:s roll och ansvar, ibland på en mycket detaljerad nivå och kring frågor som främst är ett ansvar för lokal och regional nivå. MSB vill därför framhålla vikten av att ansvarsprincipen inte urholkas. Kommuner och länsstyrelser har därtill en bättre kännedom än centrala myndigheter om de förutsättningar som råder i deras respektive geografiska områden. Det är även viktigt att poängtera att de åtgärder som krävs på nationell nivå är ett ansvar som åvilar samtliga berörda centrala myndigheter och inte enbart MSB.

Ambitionsnivån på utredningens förslag innebär också ett avsevärt ökat antal uppgifter från MSB:s sida, vilka svårt kan rymmas inom befintlig ram och med befintlig kapacitet. Även för andra berörda aktörer riskerar ambitionsnivån att skapa undanträngningseffekter i verksamheten.

Utredningen föreslår att anslaget 2:4 Krisberedskap ska bekosta vissa föreslagna åtgärder. Där krävs en bedömning av hur stor del av anslaget som skulle tas i anspråk och därmed låsa upp kommande års utrymme och påverka inriktningen i stort. Anslaget uppgår inte till en miljard kronor, vilket anges i utredningen, utan är betydligt mindre för så kallade 2:4-projekt. Ett förslag från utredningen är att rikta delar av anslaget till den post som behöver extra

MSB Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

resurser. Det finns inte mycket utrymme att omfördela medel från anslagsposten 2:4 Krisberedskap samtidigt som flexibiliteten värnas. En del medel är också uppbundna till tidigare beviljade fleråriga projekt. Det är också viktigt att betona att, med undantag för de 10 miljoner kronor för internationellt stöd som disponeras av Regeringskansliet, används anslaget enbart för att finansiera förebyggande och förberedande åtgärder och inte för operativ krishantering.

Ytterligare en aspekt av finansiering som inte är helt klargjord gäller vilken aktör som ska bekosta inkommande internationellt stöd. Utredningens bedömning är att finansieringsfrågan inte bör vara ett reellt hinder. Dagens finansieringssystem innebär dock ett visst utrymme för tolkning, vilket kan skapa osäkerhet om Sverige måste begära internationellt stöd. Vidare finns risk att det i en pressad situation skapas praxis att staten ska stå för kostnaderna.

Specifika synpunkter på utredningens förslag

Satsning för att höja kompetensen på området

MSB bejakar att kompetensen måste höjas avseende systemets olika aktörer, deras roller m.m. Det är viktigt att betona de olika aktörernas eget ansvar inom kompetensutveckling och inte enbart det uppdrag MSB har inom utbildning.

Utredningen föreslår en övning på regional och nationell nivå år 2014, vilket är för snart då det krävs ca 18 månaders planering och mycket resurser. Vidare vore det olyckligt att störa den process där berörda myndigheter arbetar fram en prioritering av tvärsektoriell övningsverksamhet på nationell och regional nivå inom Nationellt forum för samordning och inriktning av övningar.

För att öva förmågan att ta emot internationellt stöd krävs involvering från den kommunala nivån, vilket utredningen inte nämner.

Expertstöd till aktörer vid en kris eller allvarlig händelse

I MSB:s uppdrag inom samordning ingår naturligen stöd till länsstyrelser vid mottagande av internationellt stöd. Huruvida MSB ska utveckla en särskild funktion för detta, beror på vilken ambitionsnivå regeringen anser att MSB ska ha. Det bör också poängteras att ansvaret för värdlandsstöd enligt ansvarsprincipen åvilar den aktör som normalt svarar för en viss sakfråga. MSB samordnar och stödjer men övertar inte ansvaret för krishantering.

Utsedda ankomst- och avreseplatser för inkommande internationellt stöd/Kartläggning av möjliga mottagningsplatser

Det finns risk med att låsa sig vid utpekade ankomst-, avrese- och mottagningsplatser då situationerna kan se mycket olika ut, och det skulle bli en grannlaga uppgift att från centralt håll kartlägga samtliga relevanta platser. Länsstyrelserna bör ha kännedom om platserna och själva avgöra hur uppgiften ska lösas. Denna kunskap samt uppgifterna för dessa platser, är avgörande även vid händelser som kräver nationella förstärkningsresurser. Det bör därför ses som ett moment i ordinarie beredningsplanering på lokal och regional nivå, där risk-och sårbarhetsanalyser utgör underlag.

Strategi för logistik och transporter

Behovet av en strategi måste vägas mot den arbetsinsats som krävs, då en strategi riskerar att snabbt bli älderstigen och därtill sannolikt är tänkt att baseras på centralt utpekade ankomst- och avreseplatser. Det vore därför bättre att ta fram en checklista för åtgärder som krävs vid inkommande stöd.

Säkerställd kommunikation mellan aktören som hanterar krisen och internationella stödgrupper

Utredningens förslag att inkommande styrkor ska utrustas med Rakelenheter är inte helt lämpligt då styrkorna inte har utbildning i dessa. Det vore i sådana fall att föredra att utse "Liaison officers" för inkommande styrkor och utrusta dessa med Rakelenheter. Samtidigt är kommunikation inte främst en teknisk utmaning utan en samordningsmässig sådan, då en kris eller svår påfrestning på samhället inbegriper flera samhällssektorer och ansvariga aktörer.

Förstärkningspersonal till ett antal funktioner

MSB bejakar förslaget att se över hur MSB:s personalpool ska kunna användas, men det kan även finnas andra möjligheter att lösa uppdraget.

MSB anser inte att det finns ett behov av att, i enlighet med förslaget, se över frivilligorganisationernas roll i samband med inkommande internationellt stöd. Detta då dessa i princip har samma roller och ansvar oavsett händelse.

Ökad uthållighet i stabsarbetet

MSB instämmer i utredningens bedömning kring vikten av att berörda aktörer bistår och vid behov stärker stabsarbetet hos varandra.

Nationell resursöverblick genom samverkanskonferenser

Utöver att samverkanskonferenser fortsatt bör användas för att skapa en överblick över tillgängliga resurser, bör varje kommun och länsstyrelse ha lokaliserat relevanta förstärkningsresurser i sina krisberedningsplaner.

Datum
2012-10-03

Diariernr
2012-3164

Roll- och ansvarsfördelning

Utredningen verkar ha tagit utgångspunkt i en kris som inte omfattar flera sektorer, vilket gör att man underskattar de samordningsutmaningar som finns och därmed utmaningen att skapa en samlad nationell lägesbild för att kunna begära, hantera och prioritera internationellt stöd.

Massmedia och kommunikation

Allmänhetens informationsbehov och det uppdrag MSB har inom samordning av information skiljer sig inte avsevärt om Sverige tar emot internationellt stöd. En skillnad är att det krävs samfällid kommunikation kring vilket stöd Sverige inte behöver, vilket bör samordnas med de diplomatiska budskapen.

Framtagande av strategi för kommunikationsfrågor sker bäst i ordinarie informatörsnätverk inom berörda sektorer då dessa besvarar alla andra frågor och därmed sannolikt redan tar fram en generell kommunikationsstrategi. Enligt ansvarsprincipen har samtliga aktörer ansvar för sin egen information.

Rättsliga aspekter

Urval av rättsområden

Det är i viss mån olyckligt att utredningen inte har redogjort för hur den rättsliga analysen har genomförts och hur de mest relevanta rättsområdena har valts ut. Straffrättsligt ansvar har till exempel inte identifierats för vidare analys, trots att frågor om straffansvar bör kunna aktualiseras i denna kontext. Arbetsrätt är ett annat område som inte täcks av utredningen, trots att frågeställningar om exempelvis arbetsmiljö, arbetstider, arbetstagares respektive arbetsgivares rättigheter och skyldigheter och behörighet för skyddade yrken kan antas vara av vikt för flertalet aktörer.

Det hade även varit av relevans om utredningen redovisat de områden som enligt utredningen tidigare uppmärksammats som potentiella hinder men som nu avfärdats som oproblematiska. Denna information vore värdefull som underlag för myndigheternas fortsatta arbete med undanröjande av hinder.

Visering och arbetstillstånd

Utredningen föreslår ändringar i utlänningsförordningen genom införandet av ett undantag från krav på visering och arbetstillstånd för utlänningar som deltar i en "stödsinsats" vid en kris eller allvarlig händelse i fredstid. Det är oklart varför utredningen använder en annan ordalydelse än i Rådets förordning (EG) nr 539/2001 om fastställande av förteckningen över tredje länder vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över de tredje länder vars medborgare är undantagna från detta krav. Denna förordning medger det nationella undantaget från viseringskodexen, det vill säga "hjälppersonal vid katastrofer och olyckor". Förslaget är i övrigt en välkommen förenkling av det befintliga regelverket, som förhoppningsvis undanröjer onödig administration.

Datum
2012-10-03

Diariernr
2012-3164

Internationella överenskommelser

Som utredningen påpekar, krävs införlivande i den nationella rättsordningen som huvudregel för att en internationell överenskommelse ska bli direkt tillämplig för nationella domstolar och myndigheter. I praktiken ingår och tillämpar dock myndigheter, inklusive MSB, i många fall överenskommelser utan något formellt införlivande i svensk rätt. Rättsläget är delvis oklart men förhållandet är välkänt i doktrinen och har där beskrivits som administrativ tillämpning av folkrättsliga avtal eller implicit införlivande av desamma.

Den slutsats som drogs i EU-projektet Crossborder var att de juridiska förutsättningarna för samarbete inom samhällsskydd och beredskap mellan de nordiska länderna behöver utvecklas, och att en fortsatt dialog behövs. Revision av Nordredavtalet var bara ett möjligt alternativ som nämndes; ett parallellt avtal är en annan möjlig lösning.

Införsel

Utredningen behandlar krav på tillstånd för användning av fordon, räddningsmateriel och annan utrustning enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO). Det är oklart huruvida LSO:s undantag från kravet på tillstånd för användning vid räddningsinsatser även inkluderar införsel, som utredningen verkar mena, och därmed om LSO förbinder tullen att tillåta införsel av varor. Undantaget infördes ursprungligen i den tidigare gällande räddningstjänstlagen, under en tid när Sverige inte var medlem i EU. Förarbetena (proposition 1990/91:180) säger att möjlighet för regeringen att meddela föreskrifter om tullfrihet vid införsel av räddningstjänstmateriel redan finns i lagen (1987:1069) om tullfrihet m.m. Denna lag upphörde dock att gälla i samband med Sveriges inträde i EU och unionen har nu exklusiv kompetens att reglera tullfrågor. Rättsläget är inte helt klart, men regleringen i LSO är troligtvis inte menad att reglera införsel, utan endast användning. Eftersom LSO endast avser räddningstjänst, omfattas alltså endast materiel som normalt används för räddningstjänstens arbete och inte annan materiel.

Försvarsmaktens möjlighet att medge tillstånd enligt tillträdesförordningen (1992:118) gäller vid räddningsinsats och övning men inte vid kris i bredare bemärkelse. MSB tillhör inte heller de aktörer som har möjlighet att begära tillstånd. Eventuellt bör MSB ha denna möjlighet avseende räddningstjänst för att facilitera gränspassage som en del av MSB:s stöd till ansvariga aktörer att tillhandahålla värdlandsstöd. Vad som bör gälla för övriga krissituationer är dock mer osäkert, särskilt med tanke på att det är fråga om tillträde för militära fordon och att krisen kan inkludera moment av social oro. Eventuellt bör beslutet om tillstånd i sådana potentiellt känsliga fall förbehållas regeringen.

Vård och läkemedel

Det finns ingen aktör utpekad inom det svenska systemet som kan axla vårdgivaransvaret vid internationellt stöd. Att det finns en ansvarig vårdgivare

Datum
2012-10-03

Diariernr
2012-3164

är en förutsättning för att en patient som skadats vid vårdgivning ska kunna få ersättning ur patientförsäkringssystemet.

Utredningen tycks därtill utgå från internationellt stöd i form av enskilda experter som integreras i en redan existerande svensk sjukvårdsinrättning snarare än aktörer som bedriver sjukvård i egen regi. Därmed hamnar utländska insatsstyrkor med sjukvårdsinriktning, såsom vissa av EU:s civilskyddsmoduler, i viss mån utanför det som beskrivs. Förutsättningarna är också mer rättsligt komplicerade. Det räcker exempelvis inte att vara legitimerad läkare för att få bedriva sjukvård i Sverige utan det krävs därtill anställning hos en av Socialstyrelsen godkänd sjukvårdshuvudman. Enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) ansvarar landstinget för all sjukvård exklusive kommunens hemsjukvård inom sitt område. Det är därför oklart vilken status exempelvis ett fältsjukhus från ett annat land skulle ha.

Läkare och sjukvårdspersonal får inte föra in läkemedel för den egna verksamheten (med undantag för veterinärer inom EES-området, som får föra in sitt dagsbehov av läkemedel.) Det finns skäl att analysera huruvida dessa regler är funktionella för de aktuella situationerna. Det är osäkert huruvida svensk hälso- och sjukvårdspersonal skulle lämna över läkemedel, inklusive narkotika, till hjälppersonal, vilket verkar förutsättas av utredningen. Det är också oklart om det finns legalt utrymme för delegering.

De regler som utredningen behandlar avser försäljning medan frågor om administration av läkemedel i samband med vård inte uppmärksammas, trots att vårdgivning framstår som mer relevant än regelrätt läkemedelsförsäljning i de här aktuella scenarierna. De slutsatser som dras kring särskilt tillstånd för hälso- och sjukvårdspersonal från annat land där Socialstyrelsen föreslås "utreda förutsättningarna för att godkänna utländsk hälso- och sjukvårdspersonals behörighet redan i samband med begäran av stöd" bör därför även vara relevanta för LäkeMedelsverket kring införsel av läkemedel.

Ansvar

Det skadeståndsansvar som staten ska ta på sig enligt LSO förutsätter direkt samband med räddningsinsats. Ingen motsvarande reglering finns för arbete som syftar till att hantera övrig "kris".

Utredningen gör en funktionell tolkning av lagen (2004:1006) om skadeståndsansvar vid internationellt militärt samarbete och internationell krishantering. Denna tolkning av lagen medför att om internationell överenskommelse om skadeståndsskyldighet finns, såsom statusavtal och det är fråga om internationell krishantering, ersätter staten skadestånd som hjälppersonalen ådrar sig gentemot annan i samband med sitt arbete i Sverige. Troligtvis var inte svenskt mottagande av internationellt stöd i en kris någonting som beaktades när lagen skrevs. Ingenting talar dock direkt emot den bedömning av lagens tillämplighet som utredningen gör och lagen kan

Datum
2012-10-03

Diariernr
2012-3164

utgöra ett användbart redskap som ger staten möjlighet att efter en kris bära en del av den ekonomiska bördan för de som drabbats hårt och får praktiskt svårt att utkräva sin rätt. (För insatser inom EU:s civilskyddsmekanism gäller att biståndsbegärande stat ska avstå eventuella skadeståndsanspråk avseende egen egendom och personal gentemot biståndsgivande stat, och att parterna ska samarbeta för att underlätta ersättning till skadelidande tredje man).

Frågan om principalansvar skulle troligtvis kunna problematiseras ytterligare, till exempel avseende vad som gäller för hjälparbetare och frivilliga. Vidare råder oklarhet om när man är i tjänst, särskilt som humanitära hjälparbetare i vissa sammanhang anses vara i tjänst dygnet runt, och vad som gäller för sådant som skett under fritid.

Några upplysningar och kommentarer till utredningens beskrivning av fakta

Nedanstående kommentarer ansluter till utredningens delkapitel och underrubriker.

3.4 Geografisk och sektorsinriktad ansvars- och samverkansstruktur

Myndighetsstrukturen på central, regional och lokal nivå

Försvarsmakten deltar även i samverkansområdena Farliga ämnen och Geografiskt områdesansvar.

Länsstyrelsernas roll och ansvar

Det är tveksamt om beskrivningen "Räddningsledaren leder i samverkan med länsledningen länsstyrelsens krisledningsstab. Länsledningen leder den verksamhet som inte direkt är kopplad till räddningsinsatsen...", är korrekt för alla länsstyrelser. Även om länsstyrelsen övertar räddningstjänst och utser en räddningsledare behöver det inte vara så att denne, i samverkan med länsledningen, leder länsstyrelsens krisledningsstab. Räddningsledaren kan ha sin egen stab för själva räddningsinsatsen, eller så kan denne utgöra en funktion i länsstyrelsens krisledningsstab, som leds av en stabschef. Formuleringen att *länsledningen* leder den verksamhet som inte är direkt kopplad till insatsen är missvisande. Det är inte länsledningen (landshövding och länsråd), utan länsstyrelsens krisledningsorganisation som leder. Det mest sannolika är att den, beroende på delegationsordningen i organisationen, leds av en utsedd stabschef som inte är landshövdingen eller länsrådet.

Det är olyckligt att göra uppdelningen av å ena sidan räddningsinsats och å andra sidan "den verksamhet som inte direkt är kopplad till räddningsinsatsen" och att sedan exemplifiera den med "t.ex. information till allmänheten, rapportering, samverkan och samordning med andra myndigheter m.m." eftersom även det kan vara uppgifter kopplade till räddningsledaren.

3.7 Massmedias roll

Mediernas beredskapsråd m.m.

Mediernas beredskapsråd avser inte det akuta hanteringsskedet. Det är viktigt att dra en gräns mellan de allmänna samhällsinformationsuppdragen och kriskommunikation eftersom man annars riskerar att förlora många av fördelarna med ett enhetligt och tydligt formulerat budskap.

4.2 Nordiskt samarbete

4.2.2 Nordred – nordiskt räddningstjänstsamarbete

Det bör förtydligas att Nordredavtalet är tillämpligt både i gränsområden, normalt sett vid mer återkommande händelser, och på nationell nivå. Att Nordredavtalet endast kan tillämpas när en olycka redan har skett och inte i förebyggande syfte kan åtgärdas i lokala samarbetsavtal, vilket man exempelvis gjort i avtalet mellan Malmö och Köpenhamn.

Cross-border – ett nordiskt utvecklingsprojekt

Cross-border är inte ett utvecklingsprojekt inom räddningstjänst, utan med utgångspunkt i området räddningstjänst i Hagadeklarationen har ett nordiskt utvecklingsprojekt genomförts under 2010-2011 med syftet att bredda det nuvarande räddningstjänstsamarbetet till ett brett sektorsövergripande samarbete inom samhällskydd och beredskap.

4.3 Civilskyddssamarbete inom EU

Den svenska översättningen av rådsbeslutet att inrätta civilskyddsmekanismen (2007/779/EG, Euratom) använder begrepp som olycka och överhängande fara. I den engelska versionen används emergency och imminent threat. I lagen (2003:778) om skydd mot olyckor sätts en yttre ram upp för de svenska begreppen medan civilskyddsmekanismen har en vidare praktisk användning av begreppen och därmed i praktiken ett bredare användningsområde än motsvarande svenska begrepp antyder.

4.5 Övrigt regionalt, multilateralt och bilateralt samarbete

Det bör nämnas att Sverige har skrivit på Kemvapenkonventionen, OPCW, samt har ett avtal om stöd till OPCW i form av experter och materiel.

8.6 Nationell resursöverblick

Nationella förstärkningsresurser

MSB tillhandahåller inte enbart resurser inom oljeskydd, skogsbränder, översvämning, indikering och SNAM utan även resurser för bekämpning av kemikalieolyckor och för sanering.

8.9 Arbetet med att hitta och undanröja hinder behöver fortsätta

Utredningen efterfrågar en analys av möjlig resursbrist i risk- och sårbarhetsanalyser. Materiella och personella resurser är dock redan två av

Datum
2012-10-03

Diariernr
2012-3164

indikatorerna i myndigheternas förmågebedömningar och återfinns även i MSB:s föreskrifter (2010:6 och 2010:7) för risk- och sårbarhetsanalyser.

I utredningen nämns en nationell risk- och sårbarhetsanalys, vilket inte finns. MSB har i uppdrag att dels ta fram en övergripande samlad bedömning avseende förmågor, risker och sårbarheter, liksom en nationell riskbedömning. I det första uppdraget ligger tonvikten på en bedömning av samhällets krisberedskapsförmåga. Det andra uppdraget fokuserar på en bedömning av risker. Den nationella riskbedömningen är anpassad till EU:s riktlinjer för arbetet och följer inte samma upplägg som myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser, inte heller MSB:s vägledning för sådana.

13.2.1 Ansvarsfördelning enligt några internationella avtal

Nordredavtalet

Det är artikel 5 och inte 7 som citeras i utredningen och Island saknas i uppräknningen av avtalsparter (de anslöt år 2001 i enlighet med artikel 8).

I detta ärende har överdirektören Nils Svartz beslutat, efter föredragning av chefsjuristen Key Hedström. I den slutliga handläggningen har verksamhetsansvariga Sanna Zandén Kjellén samt avdelningschefen Anneli Bergholm Söder, enhetschefen Johanna Gårdmark och myndighetsjuristen Ella Carlberg deltagit.

Nils Svartz

Key Hedström