

# Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid

*Betänkande av Utredningen om internationellt stöd vid kriser*

*Stockholm 2012*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2012:29

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: 08-598 191 91  
Ordertel: 08-598 191 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.  
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Tryckt av Elanders Sverige AB.  
Stockholm 2012

ISBN 978-91-38-23722-9  
ISSN 0375-250X

# Till statsrådet och chefen för Försvarsdepartementet

Den 10 mars 2011 fattade regeringen beslut om att förordna den förra generaldirektören Christina Salomonson till att vara särskild utredare med uppdrag att kartlägga de förutsättningar och hinder som kan finnas för Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid, t.ex. vid omfattande naturkatastrofer.

Den 19 maj 2011 förordnades dåvarande kanslirådet vid Miljödepartementet, numera enhetschefen vid Strålsäkerhetsmyndigheten Ansi Gerhardsson, numera säkerhetschefen vid Finansdepartementet Christina Goede, ämnesrådet vid Näringsdepartementet Margareta Gårdmark Nylén, rättssakkunniga vid Justitiedepartementet Frida Göranson, ämnesrådet vid Försvarsdepartementet Michael Koch, departementssekreteraren vid Socialdepartementet Henrik Moberg och dåvarande folkrättsrådgivaren vid Utrikesdepartementet, numera generaldirektören vid Brottsförebyggande rådet Erik Wennerström till sakkunniga i utredningen. Den 1 november 2011 entledigades Henrik Moberg och departementssekreteraren vid Socialdepartementet Anders Klahr förordnades som sakkunnig. Den 16 februari 2012 entledigades Frida Göranson och rättssakkunniga vid Justitiedepartementet Therese Gudmundsson förordnades som sakkunnig.

Den 19 maj 2011 förordnades även utredaren vid Socialstyrelsen Vanessa Bonsib, försvarsdirektören vid Länsstyrelsen i Norrbottens län Karin Börjesson, utredaren och brandingenjören vid Sveriges Kommuner och Landsting Marcus Cato, verksamhetsledaren vid Civildörsvarförbundet Malin Dreifaldt, dåvarande chefen för beredskap och säkerhet vid Affärsverket svenska kraftnät och numera ämnesrådet vid Försvarsdepartementet Thord Eriksson, stabschefen vid Strålsäkerhetsmyndigheten Fredrik Hassel, projektledaren vid Myndigheten för samhällsskydd och beredskap Åsa Kyrk Gere, kommandören vid Försvarsmakten Håkan Rugeland och utredaren vid

Kustbevakningen Alexander Von Buxhoeveden till experter i utredningen.

Som sekreterare i utredningen anställdes fr.o.m. den 21 mars 2011 ämnesrådet vid Försvarsdepartementet Ingmarie Druve och fr.o.m. den 1 juni 2011 kammarrättsassessorn vid Kammarrätten i Göteborg Elin Buch.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om internationellt stöd vid kriser.

Härmed överlämnar utredningen sitt betänkande *Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid* (SOU 2012:29). Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i april 2012

Christina Salomonson

/Elin Buch  
Ingmarie Druve

# Innehåll

<b>Förkortningar</b> .....	<b>13</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>17</b>
<b>Summary</b> .....	<b>27</b>
<b>Författningsförslag</b> .....	<b>39</b>

## **DEL I**

### **Inledning och bakgrund**

<b>1 Utredningens uppdrag och arbete</b> .....	<b>47</b>
1.1 Utredningens direktiv.....	47
1.2 Utredningens arbete .....	48
1.3 Begrepp.....	52
1.4 Betänkandets disposition.....	52
<b>2 Erfarenheter och tidigare rapporter</b> .....	<b>55</b>
2.1 Sveriges erfarenheter av att ta emot internationellt stöd vid en kris eller allvarlig händelse.....	55
2.2 Tidigare regeringsuppdrag.....	56
2.3 Frågans behandling efter SRV:s rapporter .....	58

<b>3</b>	<b>Ansvar och rollfördelning vid en kris eller allvarlig händelse.....</b>	<b>61</b>
3.1	Målen för samhällets krisberedskap .....	61
3.2	Vägledande principer.....	62
3.3	Regeringskansliets roll och ansvar samt samverkan med myndigheter.....	63
3.4	Geografisk och sektorsinriktad ansvars- och samverkansstruktur .....	64
3.5	Näringslivets roll och ansvar .....	70
3.6	Ideella sammanslutningars, frivilliga försvarsorganisationers och trossamfundens roll och ansvar .....	72
3.7	Massmedias roll .....	73
3.8	Några angränsande rättsliga frågor.....	74
3.8.1	Överlämnande av förvaltningsuppgift till utländskt subjekt.....	74
3.8.2	Konstitutionell nödrätt.....	76
<b>4</b>	<b>Internationella samarbeten och avtal .....</b>	<b>77</b>
4.1	Att ingå och tillämpa internationella överenskommelser .....	77
4.2	Nordiskt samarbete.....	80
4.2.1	Hagadeklarationen .....	80
4.2.2	Nordred – nordiskt räddningstjänstsamarbete .....	80
4.2.3	NordHels – nordiskt hälsoberedskapsavtal .....	82
4.2.4	NordBer – nordiskt beredskapsforum för elförsörjnings-samarbete .....	82
4.3	Civilskyddssamarbete inom EU.....	82
4.3.1	Rättslig grund.....	83
4.3.2	Funktioner och verksamheter inom EU:s civilskyddsmekanism .....	86
4.4	Samarbete mellan länder runt Östersjön och Nordsjön.....	88
4.4.1	Köpenhamnsavtalet.....	89
4.4.2	Helsingforskonventionen.....	89
4.4.3	Bonnavalet.....	90

4.5	Övrigt regionalt, multilateralt och bilateralt samarbete .....	91
4.5.1	Barentsavtalet .....	91
4.5.2	Östersjöstaternas råd.....	91
4.5.3	Bilateralt samarbete med Estland, Lettland och Litauen.....	92
4.5.4	Bilateralt samarbete med Ryssland .....	92
4.5.5	Bilateralt samarbete med Ukraina.....	92
4.6	FN.....	93
4.7	Nato.....	94
<b>5</b>	<b>Svar på utredningens förfrågningar.....</b>	<b>97</b>
<b>6</b>	<b>Internationella riktlinjer för värdlandsstöd .....</b>	<b>101</b>
6.1	EU:s riktlinjer .....	101
6.2	FN:s riktlinjer .....	102
6.3	Internationella Röda Korsets riktlinjer .....	103
6.4	Några övriga riktlinjer .....	103
<b>7</b>	<b>Några internationella jämförelser .....</b>	<b>105</b>
7.1	Danmark.....	105
7.2	Finland.....	106
7.3	Norge.....	107
7.4	Japan .....	109
<b>DEL II</b>		
<b>Strukturella hinder och möjligheter i det svenska krisberedskapssystemet vid internationellt stöd</b>		
<b>8</b>	<b>Hur kan Sverige stärka sin förmåga att ta emot internationellt stöd?.....</b>	<b>115</b>
8.1	Utgångspunkter för utredningens förslag.....	116
8.2	Kompetensutveckling genom utbildning och övning.....	118

8.3	Funktioner och verksamheter som behöver förberedas .....	121
8.3.1	Expertstöd .....	121
8.3.2	Ankomst- och avreseplatser .....	123
8.3.3	Mottagningsplatser .....	124
8.3.4	Logistik och transporter .....	125
8.3.5	Kommunikation mellan aktören som hanterar krisen och de internationella stödgrupperna .....	126
8.4	Förstärkningspersonal till ett antal funktioner .....	127
8.5	Ökad uthållighet i stabsarbetet .....	129
8.6	Nationell resursöverblick .....	131
8.7	Roll- och ansvarsfördelning vid begäran om internationellt stöd samt nationell lägesbild .....	134
8.8	Massmedia och kommunikation .....	137
8.9	Arbetet med att hitta och undanröja hinder behöver fortsätta .....	139
<b>9</b>	<b>Finansiering av internationellt stöd vid en kris eller allvarlig händelse .....</b>	<b>141</b>
9.1	Kort beskrivning av hur den svenska krisberedskapen finansieras .....	141
9.1.1	Ansvarsprincipen styr ansvaret för finansiering .....	141
9.1.2	Anslaget 2:4 Krisberedskap finansierar särskilda satsningar .....	142
9.1.3	Statlig ersättning till kommuner och landsting .....	142
9.1.4	Ersättning för räddningstjänst m.m. ....	144
9.1.5	Övriga finansieringsmöjligheter vid en kris eller allvarlig händelse .....	145
9.2	Finansieringsfrågor kopplat till EU och Nato .....	146
9.2.1	EU:s finansieringsprincip vid internationellt stöd ...	146
9.2.2	EU:s solidaritetsfond – medel att söka retroaktivt ...	146
9.2.3	Natos finansieringsprincip vid internationellt stöd .....	147
9.3	Utredningens överväganden .....	148



### DEL III

## Rättsliga hinder och möjligheter vid internationellt stöd

<b>10</b>	<b>Tillträde för internationellt stöd .....</b>	<b>151</b>
10.1	Inresevillkor för utländsk personal.....	151
10.1.1	Fri rörlighet för personer inom EU/EES.....	151
10.1.2	Inresevillkor för medborgare från tredjeland.....	153
10.1.3	Pass .....	154
10.1.4	Visering .....	155
10.1.5	Utredningens överväganden .....	159
10.2	Tillträde för utländska statsfartyg, statsluftfartyg och militära fordon .....	161
10.2.1	Tillträdesförordningen .....	161
10.2.2	Utredningens överväganden .....	162
<b>11</b>	<b>Uppehållstillstånd och arbetstillstånd.....</b>	<b>165</b>
11.1	Förutsättningar för tillstånd.....	165
11.2	Förfarandebestämmelser .....	166
11.3	Utredningens överväganden.....	167
<b>12</b>	<b>Förutsättningar för införsel av varor .....</b>	<b>171</b>
12.1	Varor får föras in fritt från andra EU-länder .....	172
12.2	Vad gäller för varor från tredjeland?.....	173
12.2.1	Varorna ska förtullas i ett EU-land .....	173
12.2.2	Frihandelsavtal, ensidiga åtaganden och tullunionsavtal.....	175
12.2.3	Särskilda bestämmelser för s.k. resandetrafik över landgränsen mot Norge.....	175
12.2.4	Utrustning kan tillfälligt importeras tullfritt.....	175
12.2.5	Andra möjligheter till befrielse från importtullar.....	176
12.2.6	Beskattning vid import.....	179
12.2.7	Utredningens överväganden .....	179
12.3	Vissa typer av varor behöver tillstånd för införsel.....	182

12.3.1	Undantag för utrustning från nordiska länder vid räddningsinsatser.....	183
12.3.2	Brandfarliga och explosiva varor .....	183
12.3.3	Injektionssprutor och kanyler.....	185
12.3.4	Läkemedel.....	187
12.3.5	Tjänstehundar.....	192
12.3.6	Vapen och vissa andra farliga föremål.....	195
<b>13</b>	<b>Ansvarsfrågor .....</b>	<b>199</b>
13.1	Introduktion .....	199
13.1.1	Avgränsningar .....	199
13.1.2	Olika sorters stödinsatser och skador .....	200
13.1.3	Förhållandet internationella överenskommelser och inhemsk rätt .....	201
13.1.4	Något om vad som gäller vid avtalslös insats .....	202
13.2	Internationella överenskommelser m.m. ....	202
13.2.1	Ansvarsfördelning enligt några internationella avtal .....	202
13.2.2	Reglering inom EU .....	205
13.2.3	Några andra internationella organisationer .....	206
13.3	Nationell rätt .....	207
13.3.1	Skadeståndslagen.....	207
13.3.2	Speciallagstiftning .....	208
13.4	Utredningens överväganden .....	212
<b>14</b>	<b>Behörighet för läkare med utländsk utbildning.....</b>	<b>215</b>
14.1	Reglerade yrken och arbetsuppgifter inom hälso- och sjukvården .....	216
14.2	Vägar till behörighet för läkare med utländsk utbildning....	218
14.2.1	Svensk läkarlegitimation.....	218
14.2.2	Särskilt förordnande .....	220
14.3	Något om sjukvårdstöd genom EU-mekanismen.....	220
14.3.1	EU-moduler för sjukvård .....	220
14.3.2	EU:s riktlinjer för värdlandsstöd .....	221
14.4	Utredningens överväganden .....	222

## **Del IV**

### **Konsekvenser och bilagor**

<b>15 Konsekvenser.....</b>	<b>227</b>
-----------------------------	------------

#### **Bilagor**

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2010:49.....	231
Bilaga 2 Tilläggsdirektivet 2011:19.....	235
Bilaga 3 Tilläggsdirektivet 2011:113.....	237

# Förkortningar

<b>Förkortning</b>	<b>Förklaring</b>
ARGUS	Ett särskilt webbaserat system inom kommissionen för att möjliggöra sektorsövergripande larm och varningar
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
BRS	Beredskapsstyrelsen (Danmark)
CBRN	Chemical, Biological, Radiological, Nuclear (agents/warfare); kemiska, biologiska, radiologiska, nukleära (ämnen/krigföring)
CBSS	Council of the Baltic Sea States (Östersjöstaternas rå
CCA	Crisis Coordination Arrangements
CECIS	Common Emergency and Information System
CEPC	Civil Emergency Planning Committee
CEP	Civil Emergency Planning
CIS	Community Organization System
Coreper	De ständiga representanternas kommitté
CRISMART	Nationellt centrum för Krishanteringsstudier (Försvärshögskolan)
DG ECHO	Kommissionens generaldirektorat för internationellt samarbete, humanitärt bistånd och katastrofhantering
Ds	Departementsskrivelse
DSB	Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap (Norge)
EADRCC	The Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre
EAPR	Euroatlantiska partnerskapsrådet
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EMSA	European Maritime Safety Agency
ERC	Emergency Response Centre
ESL	Elsamverkansledning

EU	Europeiska unionen
FM	Försvarsmakten
FN	Förenta nationerna
FRG	Frivilliga resursgrupper
FSPOS	Finansiella Sektorns Privat-Offentliga Samverkan
Helcom	Helsingforskonventionen (Helcom står egentligen för det verkställande organet Helsingforskommissionen)
HNS	Host Nation Support
HSL	Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)
IAEA	Internationella atomenergiorganet
ICA	International Cooperation and Assistance
IDRL-guidelines	International Disaster Response Laws, Rules and Principles
IMO	International Maritime Organization
ISP	Inspektionen för strategiska produkter
JD	Justitie- och beredskapsdepartementet (Norge)
KBM	Krisberedskapsmyndigheten
KBV	Kustbevakningen
LML	Läkemedelslagen (1992:859)
LFV	Luftfartsverket
LVFS	Läkemedelsverkets föreskrifter
LSO	Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor
MIC	Monitoring and Information Centre, (EU:s övervaknings- och informationscenter)
ML	Mervärdesskattelagen (1994:200)
MoU	Memorandum of Understanding
MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
MTE	Motor- och transportenheterna
Nato	North Atlantic Treaty Organization
NTSG	Nationella telesamverkansgruppen
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
PFF	Partnerskap för fred (inom Nato)
PTS	Post- och telestyrelsen
PROCIV	Rådsarbetsgrupp för civilskyddsfrågor
PSL	Patientsäkerhetslagen (2010:659)
PSF	Patientsäkerhetsförordningen (2010:1369)
Rakel	Sveriges nationella kommunikationssystem för samverkan och ledning

RANET	Respons och assistansnätverk för radiologiska och nukleära nödsituationer
RDC	Reception and Departure Centres
RF	Regeringsformen
RIF	Rådet för rättsliga och inrikesfrågor
RKR	Regeringens Krisråd (Norge)
RPS	Rikspolisstyrelsen
SAMÖ-KKÖ	Samverkansövning - kärnkraftsövning
SB KH	Kansliet för krishantering i Statsrådsberedningen
SjöV	Sjöfartsverket
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting
SNAM	Svenska Nationella Ambulansflyget
SOFA	Status of Forces Agreement
SOMA	Status of Mission Agreement
SOP	Standard of Operations Procedures
SoS	Socialstyrelsen
SOU	Statens offentliga utredningar
SRV	Statens räddningsverk
SSM	Strålsäkerhetsmyndigheten
SVK	Affärsverket svenska kraftnät (i kortform Svenska Kraftnät)
SWIFT	Swedish International Fast Response Team
TiB	Tjänsteman i beredskap
UNDAC	The United Nations Disaster Assessment and Coordination
USAR-team	Urban search and rescue team
UtlL	Utlänningslagen (2005:716)
UtlF	Utlänningsförordningen (2006:97)
VHF-radio	Very High Frequency

# Sammanfattning

Sveriges nuvarande system för krishantering har goda förutsättningar för att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid. På en del områden kan förutsättningarna förbättras. Utredningen lämnar ett antal förslag på hur Sveriges förmåga att ta emot internationellt stöd kan stärkas.

När utredningen har analyserat område för område har det visat sig att det finns få reella hinder för att ta emot internationellt stöd. I många fall handlar det istället om att aktörerna behöver en fördjupad kunskap om det svenska samhället, krisberedskapssystemet och tillämplig rättslig reglering.

Svaren på utredningens förfrågan till berörda myndigheter och andra aktörer visar att de endast har uppmärksammat ett fåtal strukturella och rättsliga hinder för Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid en kris eller allvarlig händelse.

På central, regional och lokal nivå finns i dag på många håll ett internationellt vardagligt samarbete. Utredningens uppdrag gäller emellertid inte det vardagliga samarbetet utan det stöd som kan komma att behövas vid en kris eller allvarlig händelse i enlighet med de i direktiven angivna typfallen, som är resurskrävande och inträffar sällan.

I januari 2012 fastställdes EU:s riktlinjer för värdlandsstöd. Riktlinjerna är inte bindande utan ska ses som ett stödjande verktyg för EU:s medlemsländer. Utredningens förslag ligger i linje med EU:s riktlinjer.

## **Mottagande av internationellt stöd kräver förberedelser**

Frågan om Sveriges förmåga att ta emot internationellt stöd aktualiserades efter orkanen Katrina i USA och stormen Gudrun i Sverige år 2005. Efter dessa händelser blev det tydligt att välutvecklade länder också kan drabbas av nationell resurs- och kompetens-

brist i samband med en kris eller allvarlig händelse. Erfarenheterna visar att det krävs ett noggrant förberedelsearbete innan en kris eller allvarlig händelse inträffar för att kunna ta emot internationellt stöd på ett effektivt sätt. Det som inte är förberett i förväg kommer sannolikt inte att fungera.

## **Förslag för att stärka Sveriges förmåga att ta emot internationellt stöd**

### **Satsning för att höja kompetensen på området**

Bristande kunskaper om det svenska samhället, krisberedskapssystemet och det rättsliga regelverket kan utgöra ett hinder för Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd.

*Utredningen föreslår* att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ges i uppdrag att genomföra en extra satsning på kompetensutveckling för att under de närmaste åren höja kunskapsnivån och förmågan på området. Därutöver bör befintliga relevanta utbildningar hos aktörerna inom krisberedskapssystemet kompletteras med moment om mottagande av internationellt stöd vid en kris eller allvarlig händelse i fredstid

*Utredningen föreslår* även att en övning bör genomföras på regional och central nivå förslagsvis under våren 2014 för att stärka Sveriges förmåga att ta emot internationellt stöd.

### **Expertstöd till aktörer vid en kris eller allvarlig händelse**

Det krävs särskilda kunskaper vid mottagande av internationellt stöd, som av olika skäl inte alla aktörer kan ha. För att detta inte ska utgöra ett hinder behöver aktörerna ha tillgång till expertstöd vid en kris eller allvarlig händelse.

*Utredningen föreslår* att MSB, i samverkan med övriga berörda myndigheter, ska utveckla en sådan funktion.

### **Utsedda ankomst- och avreseplatser för inkommande internationellt stöd**

För att inte fördröja mottagandet av internationellt stöd behöver det finnas i förväg utsedda ankomst- och avreseplatser.



*Utredningen föreslår* att MSB i samverkan med länsstyrelserna, Försvarsmakten, Luftfartsverket, Transportstyrelsen och Tullverket samt övriga berörda myndigheter bör ges i uppdrag att utarbeta en lista, som därefter årligen uppdateras, över möjliga ankomst- och avreseplatser för de olika transportslagen. Vidare bör det ingå i uppdraget att säkerställa hur dessa platser ska bemannas med förstärkningspersonal, som är utbildad och övad, samt att utarbeta en manual över vilka uppgifter en ankomst- och avreseplats ska kunna hantera.

### **Kartläggning av möjliga mottagningsplatser**

För att inte fördröja mottagandet av internationellt stöd behöver det finnas i förväg angivna mottagningsplatser.

*Utredningen föreslår* att MSB bör ges i uppdrag att tillsammans med länsstyrelserna och berörda centrala myndigheter kartlägga var mottagningsplatser skulle kunna etableras inom deras län eller område.

*Utredningen föreslår* att MSB ges i uppdrag att i samverkan med Sveriges Kommuner och Landsting och övriga berörda myndigheter, utarbeta en bemanningsplan och en manual över vilka funktioner och uppgifter en mottagningsplats ska kunna hantera samt vilken kapacitet som kan komma att krävas.

### **Strategi för logistik och transporter**

För att inte utgöra ett hinder vid mottagande av internationellt stöd behöver det finnas en strategi för logistik och transporter.

*Utredningen föreslår* att MSB i samverkan med de myndigheter som ingår i samverkansområdet Transporter och övriga berörda ges i uppdrag att ta fram en strategi för hur logistik och transporter kan lösas i enlighet med EU:s riktlinjer för värdlandsstöd.

### **Säkerställd kommunikation mellan aktören som hanterar krisen och internationella stödgrupper**

Det är viktigt att kommunikationen mellan den aktör som hanterar krisen och de inkommande internationella stödgrupperna fungerar och därmed möjliggör en effektiv krishantering.

*Utredningen föreslår* att inkommande internationella stödgrupper vid behov utrustas med Raketutrustning för att säkerställa kommunikation med den aktör som hanterar krisen. MSB bör få i uppdrag att utarbeta riktlinjer för genomförandet.

### **Förstärkningspersonal till ett antal funktioner**

Det behöver finnas förstärkningspersonal till ett antal funktioner vid mottagande av internationellt stöd.

*Utredningen föreslår* att MSB – i samverkan med övriga berörda myndigheter – ges i uppdrag att se över hur de personalgrupper som ingår i myndighetens personalpool kan användas för att bemanna funktioner och verksamheter i samband med att Sverige tar emot internationellt stöd.

*Utredningen föreslår* att MSB bör ges i uppdrag att i samverkan med berörda myndigheter och frivilligorganisationer se över frivilligorganisationernas roll och ansvar i samband med att Sverige tar emot internationellt stöd vid en kris eller allvarlig händelse.

### **Ökad uthållighet i stabsarbetet**

Aktörernas uthållighet i stabsarbetet är ofta begränsad och kan därmed utgöra ett hinder att kunna hantera en kris effektivt under en längre tid. Vid mottagande av internationellt stöd kan hanteringen av en kris eller allvarlig händelse komma att pågå under lång tid. Vidare finns i det inledande skedet av en kris eller allvarlig händelse risk för att begäran om internationellt stöd görs för sent på grund av att stabens resurser inte räcker till.

Utredningen vill särskilt betona vikten av att berörda aktörer som hanterar en kris bistår och vid behov förstärker stabsarbetet hos varandra. Vissa aktörer har också en skyldighet att samverka och stödja varandra enligt särskilda bestämmelser.

### **Nationell resursöverblick genom samverkanskonferenser**

En aktör måste snabbt kunna få kunskap om och överblick över vilka nationella resurser som finns tillgängliga. Om detta tar för lång tid kan det utgöra ett hinder och försena en begäran om internationellt stöd. Utredningen vill betona vikten av att MSB – i sam-

verkan med övriga berörda myndigheter – fortsätter att använda samverkanskonferenser som ett verktyg för att snabbt få en överblick över tillgängliga nationella resurser.

### Roll- och ansvarsfördelning

Att skapa en enhetlig modell för att begära internationellt stöd är inte funktionellt. Ett flertal sektorer och organisationer har kanaler för att efterfråga internationellt stöd om det skulle uppstå en sådan situation när alla svenska resurser är uttömda. En begäran om internationellt stöd kan göras av i stort sett alla aktörer inom det svenska krisberedskapssystemet. För att effektivt hantera och prioritera inkommande internationellt stöd behövs en samlad nationell lägesbild. Avsaknaden av en sådan lägesbild kan utgöra ett hinder för ett effektivt mottagande av internationellt stöd.

Det är viktigt att berörda aktörer samverkar med varandra och att de rapporterar i enlighet med förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap samt lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Att ha en samlad nationell lägesbild av begärt internationellt stöd är fullt möjligt med nuvarande lagstiftning.

### Massmedia och kommunikation

I EU:s riktlinjer framhålls betydelsen av att i förväg utarbeta en media- och kommunikationsplan som hanterar situationer och frågor kopplade till att ett land får internationellt stöd. Vid en kris eller allvarlig händelse är media- och kommunikationsfrågor en stor del av själva krishanteringen. Det massmediala intresset från omvärlden kommer vara stort vid en kris eller allvarlig händelse i Sverige.

*Utredningen föreslår* mot denna bakgrund att MSB i samverkan med berörda myndigheter utarbetar en strategi i förberedande syfte för att vid behov snabbt kunna ta fram en kommunikationsplan när Sverige erhåller internationellt stöd vid en kris eller allvarlig händelse i fredstid.

*Utredningen föreslår* vidare att MSB bör – i samverkan med övriga berörda myndigheter – ges i uppdrag att säkerställa att information på svenska snabbt kan översättas till engelska vid en kris eller allvarlig händelse.

## Finansiering är inget reellt hinder

Efter en genomgång av området är utredningens bedömning att finansieringsfrågan inte bör vara ett reellt hinder när det inträffar en kris eller allvarlig händelse i Sverige jämförbar med de kriser som beskrivs i direktiven. Det finns ett antal möjligheter till finansiering som bör vara tillräckliga.

En aktör ska dock inte alltid kunna räkna med att staten löser finansieringsfrågan. Det kan på sikt försvaga ansvarsprincipen och minska viljan att vidta förebyggande åtgärder. Effekten kan bl.a. bli att samhällets förmåga att hantera uppkomna kriser och allvarliga händelser urholkas. Samtidigt måste finansieringssystemet vara så pass tydligt så att det inte fördröjer beslutsfattandet och försvårar en effektiv krishantering.

## Analys av identifierade rättsområden

Utredningen har identifierat följande rättsområden för en vidare analys.

- Tillträde för internationellt stöd
- Uppehållstillstånd och arbetstillstånd
- Förutsättningar för införsel av varor
- Ansvarsfrågor
- Behörighet för läkare med utländsk utbildning

Sammanfattningsvis kan konstateras att utredningen har funnit få väsentliga rättsliga hinder på de identifierade rättsområdena. Med rättsliga hinder avses här att det saknas rättsliga förutsättningar för att ta emot internationellt stöd på ett effektivt sätt. Ett rättsligt hinder behöver dock i praktiken inte innebära något faktiskt hinder för Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd.

## Stödpersonal bör undantas från krav på visering

Internationella stödinsatser i de situationer som utredningen har att beakta behöver ofta ske med kort varsel, vilket kan medföra att personalen inte hinner få med sig nödvändiga resehandlingar såsom pass och visering. Utredningens bedömning är att befintligt regel-

verk vad gäller krav på pass och visering inte hindrar utländska medborgares deltagande i en stödinsats vid en kris eller allvarlig händelse i fredstid.

Internationellt stöd kan i många fall antas komma från ett annat nordiskt land eller ett land som är med i Schengensamarbetet, vilket medför att personerna inte behöver pass eller visering vid inresa eller för att få vistas i Sverige. Det finns även rättsliga möjligheter att bevilja tillstånd till inresa när pass saknas. Om visering krävs kan en s.k. nödfallsvisering utfärdas vid de yttre gränserna.

*Utredningen föreslår* emellertid att utländsk stödpersonal vid katastrofer och olyckor ska vara befriad från kravet att ha visering. Ett sådant generellt undantag bör finnas för att underlätta för utländsk personal att komma in i Sverige i de nämnda situationerna.

### **Tillståndskravet enligt tillträdesförordningen är inget hinder**

Tillståndsgivningen enligt tillträdesförordningen kan vara komplex och inbegripa många aktörer. Att handläggningen tar viss tid är därför ofrånkomligt. I de situationer som utredningen har att beakta är det dock sannolikt möjligt att komma till beslut skyndsamt i ärendena. Utredningen anser därför inte att tillståndskravet riskerar att hindra internationellt stöd vid en kris eller allvarlig händelse i fredstid.

### **Stödpersonal bör undantas från krav på arbetstillstånd**

Befintligt regelverk vad gäller krav på uppehållstillstånd och arbetstillstånd påverkar inte Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd.

Medborgare från bland annat nordiska länder och EU-länder behöver inte uppehållstillstånd och arbetstillstånd för att få vistas och arbeta i Sverige. Medborgare från andra länder än de nyss nämnda får vistas i Sverige i högst tre månader utan att ha uppehållstillstånd.

*Utredningen föreslår* att stödpersonal generellt ska undantas från kravet på arbetstillstånd. Personer som behöver arbetstillstånd för att ha rätt att arbeta i Sverige måste ha det från första arbetsdagen. För att säkerställa att detta inte ska försena eller hindra stödpersonals insatser är det motiverat att föreskriva ett generellt undantag

för stödpersonal som arbetar i Sverige tillfälligt vid en kris eller allvarlig händelse i fredstid.

En ansökan om uppehållstillstånd och arbetstillstånd ska göras före inresa till Sverige. Vid en kris eller allvarlig händelse i fredstid finns det emellertid rättsliga förutsättningar för att göra undantag från detta krav.

### **Tullklaringsförfarandet vid import från tredjeland behöver ses över**

Det bör finnas förutsättningar för att få fram varor till insatsplatsen i tid utan att de hindras vid gränsen för tidskrävande förtullning eller till följd av införselrestriktioner.

Huvudregeln är fri rörlighet för varor inom EU. I normalfallet finns inga gränskontroller mellan medlemsstaterna eller tullavgifter för gemenskapsvaror på den gemensamma marknaden. En del varugrupper är emellertid föremål för införselrestriktioner och ska anmälas till Tullverket vid gränsen. I de flesta fall kan dock varor från andra EU-länder komma in i Sverige utan att stoppas vid gränsen för tullklarering.

Bestämmelserna om temporär import möjliggör tull- och skattefri införsel från tredjeland av utrustning, som kan återutföras i befintligt skick, i de situationer som utredningen har att beakta. Det finns vidare rättsliga möjligheter att tullfritt från tredjeland föra in bland annat utrustning, basförnödenheter och varor till katastrofoffer. Sverige kan även ansöka hos kommissionen om att införa särskild befrielse från tull när en internationell överenskommelse om tullbefrielse med tredjeland ska ingås.

Icke-gemenskapsvaror från tredjeland ska tullklareras vid gränsen, vilket kan fördröja införseln av dessa varor.

*Utredningen föreslår* att Tullverket ges i uppdrag att i samverkan med övriga berörda myndigheter se över tullklaringsförfarandet vid införsel av varor från tredjeland vid en kris eller allvarlig händelse i fredstid, innefattande förutsättningarna för att förenkla och minimera kraven på dokumentation och kontroller vid sådan införsel.

## Införselrestriktioner utgör inget väsentligt hinder

Vissa typer av varor omfattas av införselrestriktioner, vilket innebär att det är förbjudet eller behövs tillstånd eller licens från en ansvarig myndighet för att få föra in en vara till Sverige. Utredningen har i korthet redovisat och analyserat regelverket på följande områden.

- Brandfarliga och explosiva varor
- Injektionssprutor och kanyler
- Läkemedel
- Tjänstehundar
- Vapen och vissa andra farliga föremål

Utredningens bedömning på samtliga nämnda områden är att de krav som ställs för att få tillstånd till införsel – av olika skäl – inte utgör några väsentliga hinder för Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid en kris eller allvarlig händelse i fredstid.

## Ansvarsfrågor

Lagen om skydd mot olyckor och lagen om skadeståndsansvar vid internationellt militärt samarbete och internationell krishantering ger staten ett tämligen vitt ersättningsansvar vad gäller skador i samband med de aktuella insatserna. Vissa typer av skador faller dock utanför statens ersättningsansvar enligt nämnda lagar. Det gäller bl.a. skador som uppkommer utan samband med insatsen och – vid annat än räddningsinsatser – skador som stödpersonal får i samband med stödinsatsen. Det kan finnas anledning att överväga vilka konsekvenser statens begränsade skadeståndsansvar skulle kunna få för svenska medborgare vid mottagande av internationellt stöd vid en kris eller allvarlig händelse och om det därför finns skäl att utöka ansvaret.

Patienter som vårdas av utländsk hälso- och sjukvårdspersonal med svensk behörighet omfattas av patientförsäkringen. Det innebär att en patient, som i samband med en stödinsats får vård av en utländsk läkare med svensk behörighet, har rätt att begära ersättning från patientförsäkringen.

Motordrivna fordon, som tillhör en främmande stat och som inte är registrerade i Sverige, får föras in och brukas i trafik i landet utan svensk trafikförsäkring inom ramen för internationell kris-

hantering. Staten ansvarar för den trafikskadeersättning som skulle ha utgått om försäkring hade funnits.

### **Särskilda förordnanden kan ge läkare med utländsk utbildning svensk behörighet**

Det finns rättsliga möjligheter att ge läkare med utländsk utbildning svensk behörighet genom s.k. särskilda förordnanden. Mot bakgrund av det utgör de krav på behörighet som ställs för att få verka som läkare i Sverige inget väsentligt hinder för att ta emot internationellt stöd i form av läkare med utländsk utbildning.

*Utredningen föreslår* att Socialstyrelsen ska bemyndigas att meddela föreskrifter för hur särskilda förordnanden ska tillämpas för att ge läkare svensk behörighet vid en kris eller allvarlig händelse i fredstid.

*Utredningen föreslår* vidare att Socialstyrelsen ska utreda förutsättningarna för att godkänna utländsk hälso- och sjukvårdspersonals behörighet redan i samband med begäran av stöd.

Utredningen har inte haft möjlighet att – inom varje berörd sektor – analysera förutsättningarna för att ge stödpersonal nödvändig behörighet vid en kris eller allvarlig händelse. Denna uppgift får istället anses ingå i de förberedelser för att skapa förmåga att hantera en kris som vissa myndigheter har särskilt ansvar för enligt förordningen om krisberedskap och höjd beredskap.

### **Arbetet med att hitta och undanröja hinder bör fortsätta**

Utredningen har fokuserat på generella och sektorsövergripande strukturella och rättsliga hinder för att stärka Sveriges förmåga att ta emot internationellt stöd. Det har inte funnits tidsmässigt utrymme att identifiera och analysera eventuella hinder inom varje enskild sektor. För att ytterligare stärka Sveriges förmåga att ta emot internationellt stöd är det viktigt att arbetet med att hitta och undanröja hinder för Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd fortsätter. Det bör därför finnas möjligheter för aktörer på regional och central nivå att – inom sina respektive områden – kontinuerligt se över om det finns strukturella, rättsliga eller andra hinder för Sveriges förmåga att ta emot internationellt stöd. Ett sätt att göra detta är med hjälp av risk- och sårbarhetsanalyserna.



# Summary

Sweden's present emergency management system is well organised to receive international assistance in the event of emergencies and other serious peacetime incidents. There is room for improvement in some areas. The Inquiry presents a number of proposals on ways in which Sweden's ability to receive international assistance can be strengthened.

Analysing area by area, the Inquiry has found few real obstacles to receiving international assistance. In many cases it is more a matter of actors needing a more thorough knowledge of Swedish society, the emergency preparedness system and applicable legal regulations.

Responses by relevant government agencies and other actors to the Inquiry's questions show that they have only pointed out a few structural and legal obstacles to Sweden's ability to receive international assistance in the event of an emergency or other serious incident.

In many areas, actors at central, regional and local level now engage in international cooperation on a daily basis. However, the Inquiry's remit refers not to everyday cooperation but to the assistance that may be needed in the types of emergency or other serious incident described in the examples given in the terms of reference, which occur rarely and demand substantial resources.

In January 2012, the EU adopted guidelines for host nation support. While not binding, the guidelines are intended to be seen as a supportive tool for EU Member States. The Inquiry's proposals are in line with the EU guidelines.

## Receiving international assistance requires preparation

The question of Sweden's ability to receive international assistance was raised following Hurricane Katrina in the United States and the storm Gudrun in Sweden in 2005. These events made it clear that well-developed countries could also experience a shortfall of national resources and skills in connection with an emergency or other serious incident. As demonstrated by these experiences, to be able to receive international assistance effectively requires thorough preparation before an emergency or other serious incident occurs. Systems that are not prepared in advance are unlikely to work.

## Proposals for strengthening Sweden's ability to receive international assistance

### Initiative to enhance skills in the area

Sweden's ability to receive international assistance can be impeded by inadequate knowledge of Swedish society, the emergency preparedness system and legal regulations.

*The Inquiry proposes* that the Swedish Civil Contingencies Agency (MSB) be instructed to conduct an extra skills development drive to enhance the level of knowledge and capability in the area over the next few years. In addition, existing relevant training programmes run by actors in the emergency preparedness system should be supplemented with modules on receiving international assistance in an emergency or other serious peacetime incident.

*The Inquiry also proposes* that an exercise should be carried out at regional and central level, say in spring 2014, to strengthen Sweden's ability to receive international assistance.

### Expert support for actors in an emergency or other serious incident

Receiving international assistance requires special knowledge, which, for various reasons, not all actors can have. To prevent this becoming an obstacle, these actors need access to expert support in an emergency or other serious incident.

*The Inquiry proposes* that the MSB, in collaboration with other relevant agencies, should develop such a function.

### **Designated points of entry and exit for incoming international assistance**

To avoid delays in receiving international assistance, points of entry and exit must be designated in advance.

*The Inquiry proposes* that the MSB, in collaboration with the county administrative boards, the Swedish Armed Forces, the LfV Group, the Swedish Transport Agency, Swedish Customs and other relevant agencies, should be tasked with drawing up a list, which will subsequently be updated each year, showing potential entry and exit points for the various modes of transport. This task should include ensuring means of manning these locations with additional staff who are trained and practised, and drawing up a manual covering the tasks that an entry and exit point should be able to manage.

### **Identification of possible reception centres**

To avoid delays in receiving international assistance, reception centres must be specified in advance.

*The Inquiry proposes* that the MSB, in collaboration with county administrative boards and relevant central agencies, be tasked with identifying sites in their county or area at which reception centres could be established.

*The Inquiry proposes* that the MSB, in collaboration with Swedish Association of Local Authorities and Regions and other relevant agencies, be tasked with developing a staffing plan and a manual covering the functions and tasks that a reception centre should be able to manage and the capacity that may be required.

### **Logistics and transport strategy**

To prevent difficulties in receiving international assistance, a strategy is needed for logistics and transport.

*The Inquiry proposes* that the MSB, in collaboration with the agencies in the Cooperation Area Transportation (CAT) and other relevant actors, be tasked with producing a strategy for logistics and transport solutions in accordance with the EU Host Nation Support Guidelines.

### **Ensuring communications between actors managing emergencies and international relief teams**

Effective communication between the actor managing the emergency and the incoming international relief teams is important to enable effective emergency management.

*The Inquiry proposes* that incoming international relief teams should, if necessary, be supplied with Rakel equipment to ensure communications with the actor managing the emergency. The MSB should be instructed to draft guidelines for implementing this.

### **Reserve staff for some functions**

Reserve staff need to be available for some functions involved in receiving international assistance.

*The Inquiry proposes* that the MSB – in collaboration with other relevant agencies – be instructed to consider how the staff groups in the Agency's staffing pool can be used to man functions and activities in connection with Sweden receiving international assistance.

*The Inquiry proposes* that the MSB should be instructed, in collaboration with relevant agencies and NGOs, to consider the role and responsibility of NGOs in connection with Sweden receiving international assistance in the event of an emergency or other serious incident.

### **Increased staying power in central staff functions**

Actors in central staff functions often have limited staying power, which can impair the ability to manage an emergency effectively over an extended period. When receiving international assistance, an emergency or other serious incident can require continuous management for a long time. Moreover, in the initial phase of an emergency or other serious incident there is a risk that a request for international assistance will be made too late because of inadequate central staff resources.

The Inquiry would like to particularly emphasise the importance of relevant actors involved in managing an emergency and if necessary reinforcing one another's central staff functions. Certain

actors also have an obligation to collaborate and to support one another under special provisions.

### **National resource overview through collaboration conferences**

An actor must be able to quickly obtain a knowledge and overview of available national resources. If this take too long it can impede and delay a request for international assistance. The Inquiry would like to emphasise that it is important that the MSB – in collaboration with other relevant agencies – continues to use collaboration conferences as a tool for quickly obtaining an overview of available national resources.

### **Division of roles and responsibilities**

Creating a uniform model for requesting international assistance is not a workable approach. A range of sectors and organisations have channels for requesting international assistance in the event of a situation arising in which all Swedish resources are exhausted. A request for international assistance can come from virtually any actor in the Swedish emergency preparedness system. Effective management and priority-setting for incoming international assistance requires a coherent picture of the national situation. The lack of such a picture of the national situation may impede effective reception of international assistance.

It is important that relevant actors work together and that they report as required by the Emergency Management and Heightened Alert Ordinance (2006:942) and the Act on Municipal and County Council Measures prior to and during Extraordinary Events in Peacetime and during Periods of Heightened Alert (2006:544). A coherent picture of the national situation regarding requests for international assistance is fully possible under the current legislation.

### **Mass media and communications**

The EU guidelines emphasise the importance of drawing up a media and communications plan in advance, addressing situations and issues associated with a country receiving international assist-

ance. In an emergency or other serious incident, media and communications issues are a major component of actual emergency management. An emergency or other serious incident in Sweden would attract a great deal of interest from international mass media.

*The Inquiry proposes*, given this situation, that the MSB, in collaboration with relevant agencies, develop a strategy for preparatory purposes so as to be able if necessary to quickly produce a communication plan when Sweden receives international assistance in an emergency or other serious peacetime incident.

*The Inquiry also proposes* that the MSB should – in collaboration with other relevant agencies – be tasked with ensuring that information in Swedish can quickly be translated to English in the event of an emergency or other serious incident.

### **Funding is no real obstacle**

Having examined the area, the Inquiry's assessment is that the issue of financing should not be a real obstacle in the event of a emergency or other serious incident in Sweden that is comparable to the emergencies described in the terms of reference. A number of possible financing solutions are available and should be sufficient.

However, an actor should not always be able to count on central government solving the issue of financing. In the long term this could weaken the principle of responsibility and reduce the will to take preventive measures. This could erode the ability of Swedish society to manage emergencies and other serious incidents when they arise. At the same time, the financing system must be clear enough not to delay decisions and make effective emergency management more difficult.

### **Analysis of legal areas identified**

The Inquiry has identified the following legal areas for further analysis.

- Access for international assistance
- Residence permits and work permits
- Requirements for bringing in goods
- Liability issues

- Approval of doctors with foreign training

In brief, it can be stated that the Inquiry has found few substantial legal obstacles in the legal areas identified. What is meant by legal obstacles here is an absence of legal conditions enabling international assistance to be received effectively. However, in practice a legal obstacle does not necessarily mean a genuine obstacle to Sweden's ability to receive international assistance.

### **Relief personnel should be exempted from visa requirements**

International relief operations in the situations that the Inquiry has to consider often need to be undertaken at short notice, which may mean that the personnel involved do not have time to obtain necessary travel documents such as passports and visas. In the Inquiry's assessment, existing regulations on passport and visa requirements do not prevent foreign citizens participating in relief operations in crises or other serious peacetime incidents.

In many cases, it can be assumed that international assistance will come from another Nordic country or a Schengen country, which means that the people concerned will not need a passport or visa to enter or stay in Sweden. It is also legally possible to grant an entry permit to a person without a passport. If a visa is required an 'emergency visa' can be issued at the external borders.

*The Inquiry proposes*, however, that foreign relief personnel in disasters and accidents should be exempted from visa requirements. There should be a general exemption of this kind to make it easier for foreign personnel to enter Sweden in such situations.

### **Permit requirement under the Admission Ordinance is not an obstacle**

Granting permits under the Ordinance concerning the Admission to Swedish Territory of Foreign State Vessels and State Aircraft (Admission Ordinance) can be a complex process involving many actors. It therefore inevitably takes some time to process applications. However, in the situations that the Inquiry has to consider it will probably be possible to reach a decision on matters quickly. The Inquiry therefore does not consider that the permit require-

ment risks preventing international assistance in the event of an emergency or other serious peacetime incident.

### **Relief personnel should be exempted from work permit requirements**

The existing regulations concerning requirements for residence permits and work permits do not affect Sweden's ability to receive international assistance.

Citizens from other Nordic or EU countries do not need a residence permit or work permit to stay and work in Sweden. Citizens from other countries may stay in Sweden for at most three months without a residence permit.

*The Inquiry proposes*, however, that relief personnel should have a general exemption from the requirement for a work permit. Persons needing a work permit in order to be entitled to work in Sweden must have such a permit from the first day they work. To ensure that this does not delay or hinder action by relief personnel, there is reason to enact a general exemption for relief personnel working on a temporary basis in Sweden during an emergency or other serious peacetime incident.

According to the rules, applications for residence permits and work permits must be made before entering Sweden. However, it is legally possible to allow exemptions from this requirement in the event of an emergency or other serious peacetime incident.

### **Customs clearance procedures for third country imports need to be revised**

Conditions should allow goods to reach the relief location in time, without being held up at the border by time-consuming customs procedures or import restrictions.

As a general rule, free movement for goods applies in the EU. In normal cases there are no border controls between Member States or customs duties for Community goods in the common market. Some categories of goods, however, are subject to import restrictions and must be reported to the Swedish Customs at the border. Nonetheless, in most cases goods from other EU countries can



enter Sweden without being stopped at the border for customs clearance.

In the situations that the Inquiry has to consider, the provisions on temporary imports allow for duty and tax free import from third countries of equipment that can be returned in existing condition. It is also legally possible to import equipment, basic supplies, goods for disaster victims, etc. duty free from third countries. Sweden can also apply to the Commission for permission to introduce a special exemption from customs duties when entering into an international agreement on customs relief with a third country.

Non-Community goods from a third country have to be cleared at the border, which can delay the import of these goods.

*The Inquiry proposes* that the Swedish Customs be instructed, in collaboration with other relevant agencies, to look over customs clearance procedures for imports of goods from third countries in connection with emergencies or other serious peacetime incidents, including the possibilities of simplifying and minimising requirements for documentation and controls concerning such imports.

### **Import restrictions no major obstacle**

Certain types of goods are covered by import restrictions, which means that their import into Sweden is prohibited or conditional on obtaining a permit or licence from a responsible authority. The Inquiry has briefly described and analysed the regulations in the following areas.

- Flammable and explosive goods
- Injection syringes and needles
- Pharmaceuticals
- Working dogs
- Weapons and certain other dangerous objects

The Inquiry's assessment in all these areas is that the requirements set for obtaining an import permit – for various reasons – do not pose a major obstacle to Sweden's ability to receive international assistance in the event of an emergency or other serious peacetime incident.

## Liability issues

Under the Civil Protection Act and the Act on liability for damages in international military cooperation and international crisis management, the Swedish state has rather extensive liability for compensation in the event of damages connected with the types of measures concerned here. However, certain types of damage fall outside the scope of state liability under those acts. This includes damage that arises without any connection with the operations and – in the case of operations other than rescue operations – injuries sustained by relief personnel in connection with relief operations. There may be reason to consider the consequences that the state's limited liability for damages might have for Swedish citizens receiving international assistance in the event of an emergency or other serious incident and whether there might consequently be reason to extend the state's liability.

Patients receiving care from foreign health and medical services staff authorised to practise in Sweden are covered by Swedish patient insurance. This means that a patient receiving care from a foreign doctor authorised to practise in Sweden in connection with a relief operation is entitled to request compensation from the patient insurance system.

Within the framework of international emergency management, motor vehicles belonging to a foreign state and not registered in Sweden may be brought into the country and used in traffic without Swedish road traffic insurance. The state is liable to pay the compensation for traffic injuries that would have been payable if the vehicles had been insured.

## Special appointments can give doctors trained in other countries the right to practise in Sweden

It is legally possible to authorise a doctor who has trained in another country to practise in Sweden using the mechanism of a 'special appointment'. In light of this, the authorisation required in order to practise as a doctor in Sweden is not a substantial obstacle to receiving international assistance in the form of doctors trained in other countries.

*The Inquiry proposes* that the National Board of Health and Welfare be authorised to issue regulations on the use of special

appointments to authorise doctors to practise in Sweden in the event of an emergency or other serious peacetime incident.

*The Inquiry also proposes* that the National Board of Health and Welfare should investigate the possibility of approving the qualifications of foreign health and medical services personnel in connection with the request for assistance.

The Inquiry has not been able to analyse the conditions – in every relevant sector – for giving relief personnel the authorisation required in the event of an emergency or other serious incident. Instead, this task may be considered to belong with the preparations to create an ability to manage a crisis for which certain agencies are specially responsible under the Emergency Management and Heightened Alert Ordinance.

### **Work on identifying and removing obstacles should continue**

The Inquiry has focused on general and cross-sectoral structural and legal obstacles to strengthening Sweden's ability to receive international assistance. There has not been time to identify and analyse potential obstacles in every single sector. To further strengthen Sweden's ability to receive international assistance it is important that the work on identifying and removing obstacles continues. Actors at regional and central level should therefore be enabled to continuously review the situation in their own area to identify any structural, legal or other obstacles to Sweden's ability to receive international assistance. One means of doing this is to use risk and vulnerability analyses.

# Författningsförslag

## 1. Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningsförordningen (2006:97) att 3 kap. 1 § och 5 kap. 2 § ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 3 kap.

#### 1 §<sup>1</sup>

Utöver vad som föreskrivs i 2 kap. 3, 8 och 10 §§ utlänningslagen (2005:716) är nedan angivna utlänningar undantagna från kravet på visering.

1. Medborgare i Storbritannien ("British citizen") som har hemlandspass eller den som innehar ett med "British passport" betecknat hemlandspass eller ett av behörig myndighet utfärdat identitetskort, där medborgarskapet är angivet som "British citizen" eller "British National Overseas" (BNO) och som gäller för inresa i Storbritannien.

2. Medborgare i Belgien, Bulgarien, Cypern, Estland, Frankrike, Grekland, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Liechtenstein, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Polen, Rumänien, Schweiz, Slovakien, Slovenien, Portugal, Spanien, Tjeckien, Tyskland, Ungern och Österrike, om de har hemlandspass eller ett identitetskort som är utfärdat av en behörig myndighet i hemlandet och utvisar medborgarskap.

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2009:914.

3. Medborgare i något av de länder som anges i 1 och 2 om de finns upptagna i ett kollektivpass som har utfärdats av en behörig myndighet i hemlandet.

4. Innehavare av resedokument som har utfärdats i enlighet med konventionen den 28 juli 1951 angående flyktingars rättsliga ställning (SÖ 1954:55) eller konventionen den 23 november 1957 angående flyktingar som är sjömän (SÖ 1959:16) och som har utfärdats av en svensk myndighet eller av en myndighet i en stat, som tillträtt och i förhållande till Sverige tillämpar den europeiska överenskommelsen den 20 april 1959 om avskaffande av viserings-tvång för flyktingar (SÖ 1960:75).

5. Flyktingar eller statslösa personer som är upptagna i ett kollektivpass som har utfärdats dels av en myndighet i ett land som har tillträtt och i förhållande till Sverige tillämpar artikel 13 i den europeiska överenskommelsen den 16 december 1961 om ungdomars resor på kollektivpass (SÖ 1968:16), dels enligt överenskommelsen och den av Sverige avgivna deklARATIONEN ÖVER nämnda artikel.

6. De som innehar Förenta nationernas "laissez passer" och ett intyg om att de färdas i tjänsten som är utfärdat av FN eller något av dess fackorgan eller underordnade organ.

7. De som innehar Europeiska gemenskapernas "laissez passer".

8. Innehavare av vaticanpass.

9. Medborgare i Bolivia, Filippinerna, Förenade Arabemiraten, Makedonien (tidigare jugoslaviska republiken Makedonien), Peru, Thailand eller Turkiet som har diplomatpass eller tjänstepass samt medborgare i Marocko och Tunisien som har diplomatpass.

10. Besättningsmän i tjänst på luftfartyg som innehar ett flygcertifikat eller ett certifikat för flygbesättning, så länge som de inte lämnar

- flygplatsen för mellanlandningen,
- flygplatsen på bestämmelseorten,

- den kommun där flygplatsen ligger, eller
- flygplatsen annat än för att bege sig till en annan flygplats på en Schengenstats territorium.

11. Besättningsmän på fartyg som finns upptagna på besättningslistan för fartyget och som har en giltig sjöfartsbok eller identitetshandlingar för sjömän, så länge de endast tillfälligt lämnar sitt fartyg och uppehåller sig i den tätort som finns närmast den hamn där fartyget ligger.

12. Utlänningar som avses i 8 § eller 4 kap. 6 §.

13. Personal tillhörande en främmande stats militära styrka som innehar en militär identitetshandling och som besöker Sverige inom ramen för internationellt militärt samarbete eller internationell krishantering och som omfattas av följande avtal:

a) avtalet den 19 juni 1995 mellan de stater som är parter i Nordatlantiskafördraget och de andra stater som deltar i Partnerskap för fred om status för deras styrkor (SÖ 1997:51), och

b) avtalet den 13 december 2001 mellan de stater som deltar i den multinationella snabbinsatsbrigaden för FN-insatser om status för deras styrkor (SÖ 2005:6).

14. Utlänningar som är under 18 år och som är bosatta i en EES-stat men inte EES-medborgare om

a) vistelsen i Sverige avser ett kort besök som deltagare i en skolresa,

b) deltagarna i skolresan följs åt av en lärare som har en lista över deltagarna upprättad i enlighet med bilagan till rådets beslut om gemensam åtgärd den 30 november 1994, och

c) utlänningarna innehar en handling som gäller som pass vid inresa i Sverige eller deltagarlistan innehåller de uppgifter som anges i artikel 2 i rådets beslut.

15. Utlänningar som har uppehållskort eller permanent uppehållskort som har utfärdats i Sverige eller av behörig myndighet i annan EES-stat.

16. Utlänningar som deltar i en stödinsats vid en kris eller allvarlig händelse i fredstid.

Ytterligare undantag från viseringskravet finns i rådets förordning (EG) nr 539/2001 av den 15 mars 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.

## 5 kap.

### 2 §<sup>2</sup>

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

Utöver vad som sägs i 1 § gäller undantag från kravet på arbetstillstånd i följande fall.

1. För en tid av tre månader från inresan, för en utlänning som är anställd som förare av ett motorfordon som ägs eller hyrs av en person som besöker landet som turist eller som besättningsman på en turistbuss.

2. För en tid av tre månader från inresan, för en utlänning som är anställd som vårdare av en person som besöker landet för läkarvård eller rekreation.

3. För en sammanlagd tid av tre månader under en tolv-månadersperiod för en forskare eller lärare inom den högre utbildningen, som har kallats hit för forsknings-, undervisnings- eller föreläsningsverksamhet.

4. För den tid det tillfälliga arbetet pågår, för en utlänning som är bosatt i en EES-stat men inte är EES-medborgare eller medborgare i Schweiz, om utlänningen har rätt att arbeta och vistas i det landet och är anställd vid ett företag i det landet och för företagets räkning ska arbeta tillfälligt i Sverige i samband med en entreprenad eller liknande.

---

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2009:1302.

5. För en tid av två månader från inresan för en montör eller teknisk instruktör som ska utföra brådskande arbete i samband med uppsättning eller reparation av maskiner eller liknande.

6. För den tid som uppehållstillståndet gäller för en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd enligt 4 kap. 5 §, samt för den som har haft sådant uppehållstillstånd för en tid av minst sex månader och som inom giltighetstiden för tillståndet ansöker om förlängning till dess tillståndsfrågan har avgjorts eller, om beslut om utvisning meddelas, till dess utvisningsbeslutet har vunnit laga kraft.

7. För en tid av en månad från inresan för en utlänning som tillfälligt engagerats av Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB, Sveriges Utbildningsradio AB eller Nordisk Television AB för radio- eller televisionsutsändning.

8. För en sammanlagd tid av fjorton arbetsdagar under en tolv-månadersperiod för en utländsk artist samt hans eller hennes tekniker och annan turnépersonal under förutsättning att artisten inbjudits av en arrangör som finns angiven i den förteckning över etablerade arrangörer som förs av Migrationsverket efter samråd med Arbetsförmedlingen.

9. För en sammanlagd tid av tre månader under en tolv-månadersperiod för en utlänning som är professionell idrottsman eller funktionär och som besöker Sverige för att delta i internationella tävlingar.

10. För en sammanlagd tid som understiger ett år för en utlänning som har specialistuppgifter inom en internationell koncern och som i denna egenskap arbetar tillfälligt i Sverige.

11. För den tid som en utlänning som är gästforskare har beviljats uppehållstillstånd för forskning enligt 4 kap. 7 a §.

12. För en sammanlagd tid av tre månader under en tolv-månadersperiod för en utlänning som är anställd i ett företag i en internationell koncern och ska genomgå praktik, internutbildning eller annan kompetensutveckling hos ett företag i Sverige som ingår i koncernen.



13. För en sammanlagd tid av tre månader under en tolv-månadersperiod för en utlänning som inom ramen för en affärs-uppgörelse ska genomgå utbildning, genomföra tester, förbereda eller avsluta leveranser eller utöva liknande aktiviteter i Sverige.

*14. För den tid som insatsen pågår, för en utlänning som deltar i en stödinsats vid en kris eller allvarlig händelse i fredstid.*

Vidare är en utlänning som, på grund av anställning utomlands, arbetar i Sverige som representant för ett företag eller som medlem av personalen på järnvägståg eller på lastbil i yrkesmässig trafik undantagen från kravet på arbetstillstånd.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2013.

# DEL I

## Inledning och bakgrund

# 1 Utredningens uppdrag och arbete

## 1.1 Utredningens direktiv

Utredningens uppdrag i dess helhet framgår av kommittédirektiven (dir. 2010:49, 2011:19 och 2011:113), se *bilagorna 1-3*.

Utredningen ska kartlägga de förutsättningar och hinder som kan finnas för Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid, t.ex. vid omfattande naturkatastrofer, kärnenergiolyckor och pandemier. Stödet kan omfatta såväl personal som andra resurser. I uppdraget ingår inte att se över förutsättningarna för brottsbekämpande myndigheter att ta emot internationellt stöd. Det ingår inte heller att studera situationer som leder till höjd beredskap t.ex. krig.

Enligt direktiven ska utredningen bedriva sitt arbete i två steg. Först ska utredningen identifiera områden och sektorer inom vilka en närmare analys bör göras av eventuella hinder för Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd. Därefter ska utredningen, med utgångspunkt i dessa områden och sektorer, redovisa och analysera eventuella hindrande faktorer när det gäller Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd. Om det finns sådana hinder ska utredningen lämna förslag på hur dessa kan undanröjas och, om det behövs, lämna förslag på nödvändiga författningsändringar.

Utredningen ska i den första delen av uppdraget utgå från de gällande internationella avtal som Sverige har ingått och ta ställning till ett antal typfall som kan leda till svensk begäran om internationellt stöd. Dessa typfall är:

- större naturolyckor och naturhändelser,
- omfattande utsläpp av biologiska eller kemiska ämnen och oljeutsläpp,

- kärnenergiolyckor eller andra händelser med radiologiska och nukleära ämnen,
- smittspridning i form av pandemier, och
- samhällets hantering av konsekvenserna av antagonistiska aktioner, t.ex. terroristattacker eller cyberattacker.

Utredningen ska också beakta behovet av stöd i förebyggande syfte för att höja den nationella beredskapen, exempelvis inför stora evenemang. Med utgångspunkt i dessa typfall samt med beaktande av de rättsliga aspekter och de särskilda områden som har identifierats ska utredningen i uppdragets andra del övergripande beskriva vilket stöd som kan komma att behövas och genom vilka samarbeten och avtal som stödet kan komma att begäras. Utredningen ska därefter identifiera vilka regleringar som stödet kan komma att omfattas av.

Slutligen ska utredningen föreslå de författningsändringar som behövs för att kunna utveckla Sveriges förmåga att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid.

## 1.2 Utredningens arbete

Utredningen har genomfört totalt sju sammanträden med sakkunniga och experter, varav ett i internatform. Utredningen har även gjort ett studiebesök hos kärnkraftverket i Forsmark.

Inledningsvis besökte den särskilde utredaren och sekretariatet ett antal myndigheter och andra intressenter för att informera om uppdraget och inhämta synpunkter och förslag. De som besöktes var Affärsverket Svenska Kraftnät (SVK), Försvarsmakten (FM), Kansliet för krishantering vid Statsrådsberedningen (SB KH), Kustbevakningen (KBV), Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM), Socialstyrelsen (SoS) och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Vid dessa möten träffade utredningen myndighetschefen alternativt den verkställande direktören eller chefstjänstemannen.

Den särskilde utredaren och sekretariatet har därefter träffat företrädare för Statskontoret, Svenska Röda Korset och Svenskt Näringsliv.

Den särskilde utredaren och sekretariatet har dessutom deltagit i bl.a. ett erfarenhetsseminarium efter övningen SAMÖ-KKÖ<sup>1</sup> arrangerad av MSB och i en seminarieövning om internationella aspekter av en kärnteknisk olycka i Sverige genomförd av SB KH. Vidare har sekretariatet deltagit i övningarna Barents Rescue och Boilex.

Ett bilateralt möte för ömsesidigt informations- och kunskapsutbyte med den norska myndigheten Direktoratet for Samfunnsikkerhet og beredskap (DSB) har genomförts i Stockholm.

Sekretariatet har även varit i kontakt med svenska ambassaden i Japan. Ministern Henrik Grudemo har hållit ett antal möten i Japan för att ta del av japanska erfarenheter efter händelserna i Fukushima i mars 2011 och bidragit med ett skriftligt underlag till utredningen.

Ett informationsbrev med en förfrågan har skickats ut till ett 30-tal myndigheter och intressenter, som inte är representerade i utredningen. Även de sju myndigheter som har med experter i utredningen har ombetts redovisa internationella samarbeten och avtal på området. Ett antal länsstyrelser har även inbjudits att svara på samma frågor. En sammanställning av de svar som kommit in finns i kapitel 5.

I samband med arbetet med de rättsliga frågorna har sakkunniga vid Försäkringskassan, Jordbruksverket, Läkemedelsverket, Migrationsverket, MSB, Skatteverket, SoS och Tullverket bistått utredningen med underlag och synpunkter.

## Internationella avtal

Vid samtal med företrädare för myndigheter inom krisberedskapssystemet har utredningen fått kännedom om att det finns ett stort antal internationella avtal som helt eller delvis har koppling till mottagande av internationellt stöd. Inom det EU-finansierade nordiska projektet Cross-border har det exempelvis identifierats över 70 operativa avtal bara inom området räddningstjänst (se avsnitt 4.2.2). När Barentsövningen skulle arrangeras 2011 identifierades närmare ett par hundra berörda avtal. Det är viktigt att notera att utredningens frågeställningar är betydligt vidare än räddningstjänst

---

<sup>1</sup> Två övningskoncept, Samverkansövning (SAMÖ) och Kärnkraftsövning (KKÖ), slogs samman till en övning för att utveckla förmåga att hantera kortsiktiga och långsiktiga konsekvenser av en kärnteknisk olycka.

och omfattar flertalet samhällssektorer. Det innebär att det finns en stor mängd avtal som helt eller delvis berör frågor kopplat till internationellt stöd.

Samtliga förvaltningsmyndigheter som med stöd av 10 kap. 3 § regeringsformen ingår en överenskommelse av offentlighetsrättslig natur med en regering, en statlig eller kommunal myndighet i ett annat land eller en folkrättslig organisation ska föra en förteckning över gällande sådana överenskommelser. Ett exemplar av förteckningen ska varje år lämnas till Regeringskansliet, Utrikesdepartementet, jfr 13 § förordningen (1990:1070) om publicering av Sveriges internationella överenskommelser. Eftersom ett antal myndigheter inte har gett in någon förteckning saknas emellertid en fullständig bild av Sveriges internationella överenskommelser. De internationella avtal som har inrapporterats finns samlade i en traktatsdatabas, tillgänglig via regeringens hemsida.

Det saknas följaktligen förutsättningar att sammanställa samtliga avtal som internationellt stöd kan komma att begäras genom. För att ändå ge en bild av genom vilka samarbeten och avtal som stöd kan komma att begäras redovisar utredningen dels ett antal större internationella samarbeten och avtal med koppling till frågeställningarna (se kapitel 4), dels en kortfattad sammanställning av de svar som 36 myndigheter har rapporterat in till utredningen i samband med att de har svarat på utredningens förfrågan om internationella samarbeten och avtal (se kapitel 5).

### **Avgränsningar**

De områden och sektorer inom vilka en närmare analys bör göras har identifierats med hjälp av sakkunniga från departement och experter från berörda myndigheter. Vidare har propositioner, skrivelser och rapporter utgjort ett värdefullt underlag. Sekretariatet har även, som angetts ovan, deltagit i övningar och fångat upp aktuella frågor genom utvärderingar. Internationella riktlinjer, framförallt EU:s riktlinjer för värdlandsstöd, har också utgjort underlag för avgränsningen. Vidare har utredningen frågat berörda myndigheter vilka hinder för att ta emot internationellt stöd som finns inom deras respektive sektorer.

De rättsliga förutsättningarna för att ta emot internationellt stöd vid kriser eller allvarliga händelser i fredstid hör samman med en stor mängd olika rättsområden. Utredningen har prioriterat de

rättsområden, som har bedömts vara viktigast för Sveriges förmåga att ta emot effektiva stödinsatser.

Av de rättsområden som utredningen inte har identifierat för vidare analys har från myndighetshåll framhållits att särskilt den utländska personalens anställning- och arbetsvillkor kan behöva ses över. Det gäller bl.a. frågor om ansvar för personalens arbetsmiljö, arbetstider och försäkringar, t.ex. socialförsäkringar. Det sistnämnda handlar om när utländsk personal, som arbetar tillfälligt i Sverige vid en kris eller allvarlig händelse, har behov av och rätt till svenska socialförsäkringsförmåner vid bland annat sjukdom, tandvård, olycksfall i arbetet, invaliditet och ersättning vid dödsfall.

I Cross-border projektet har vidare uppmärksammats att det saknas internationella överenskommelser på vissa områden, (se vidare avsnitt 4.2.2).

Något om regleringen av mervärdesskatteplikt vid införsel av varor behandlas i avsnitt 12.2.6. Vad gäller punktskatteplikt har utredningen ansett att området inte i detta sammanhang behöver analyseras vidare, bland annat med hänsyn till vilka typer av varor som omfattas (dvs. alkohol, tobak, energi, reklam, spel m.fl.).

Även om berörda aktörer, enligt svaren på utredningens förfrågan, endast har uppmärksammat ett fåtal rättsliga hinder finns det sannolikt en mängd utestående sektorsspecifika rättsliga frågor som rör förutsättningarna för att ta emot internationellt stöd. Ett exempel är frågan om behörighet för vissa yrken att arbeta i Sverige. Utredningen har i kapitel 14, som behandlar behörighet för läkare med utländsk utbildning, konstaterat att uppgiften att se över förutsättningarna för att – inom varje berörd sektor – ge stödpersonal nödvändig behörighet vid en kris eller allvarlig händelse får anses ingå i de förberedelser för att skapa förmåga att hantera en kris som vissa myndigheter har särskilt ansvar för. Se även utredningens förslag i avsnitt 8.9 om det fortsatta arbetet med att hitta och undanröja hinder.

### **Fokus på att undanröja sektorsövergripande hinder**

Inledningsvis analyserade och diskuterade utredningen de sex typfallen, som anges i direktiven, med myndighetsföreträdare. En analysmodell med ett antal frågeställningar togs därefter fram till respektive typfall. Utredningens experter fick möjlighet att kommentera och besvara frågeställningarna i analysmodellen. I

samband med utredningens internat genomfördes ett grupparbete som byggde på typfallen.

Under arbetets gång blev det tydligt att det finns frågor som är generella oavsett typfall eller sektor. Med hänsyn till det och den tid som har stått till utredningens förfogande har utredningen ansett det vara mest ändamålsenligt att i första hand fokusera på strukturella och rättsliga frågor som är generella för samtliga typfall.

### 1.3 Begrepp

Inom krisberedskapsområdet finns en stor variation av hur olika begrepp definieras såväl nationellt som internationellt. I utredningens direktiv används begreppet *kriser och allvarliga händelser*. Utredningen har valt att genomgående använda det begreppet eller begreppet *en kris eller allvarlig händelse* utom i de fall när utredningen återger vad som skrivits tidigare i propositioner, skrivelser och rapporter m.m.

För en definition av begreppen *kris*, *allvarlig händelse* och *extraordinär händelse* se regeringens skr. 2009/10:124 s. 8.

Vidare använder utredningen huvudsakligen begreppet *internationellt stöd* för de resurser som kan bli aktuella att begära i de situationer som utredningen har att beakta. I vissa fall används dock även *internationell hjälp* i samma betydelse.

### 1.4 Betänkandets disposition

Betänkandet består av fyra delar, I–IV.

I *del I* finns inledning och bakgrund. Först redovisas utredningens uppdrag och arbete. Därpå beskrivs Sveriges tidigare erfarenheter av att ta emot internationellt stöd och frågans tidigare behandling går igenom. Därefter beskrivs det svenska krisberedskapssystemet och roll- och ansvarsfördelningen inom detta. Sedan följer bl.a. en genomgång av några av Sveriges internationella samarbeten och avtal samt några internationella riktlinjer för värdlandsstöd. Några andra länders erfarenheter av att ta emot internationellt stöd och arbete med värdlandsstöd beskrivs också.

*Del II* behandlar identifierade strukturella områden – hinder och möjligheter i det svenska krisberedskapssystemet vid inter-



nationellt stöd. Utredningens utgångspunkter presenteras och därefter följer ett antal strukturella förslag för hur Sveriges förmåga att ta emot internationellt stöd kan förstärkas. Slutligen ges en beskrivning av hur samhällets krisberedskap finansieras och vilka ytterligare möjligheter det finns till finansiering vid mottagande av internationellt stöd.

I *del III* behandlas identifierade rättsliga områden – hinder och möjligheter vid internationellt stöd. I de olika avsnitten redovisas och analyseras tillträde för internationellt stöd, uppehållstillstånd och arbetstillstånd, förutsättningar för införsel av varor, ansvarsfrågor och behörighet för läkare med utländsk utbildning.

I *del IV* finns konsekvensbedömning och bilagor.

## 2 Erfarenheter och tidigare rapporter

### 2.1 Sveriges erfarenheter av att ta emot internationellt stöd vid en kris eller allvarlig händelse

#### *Begränsad erfarenhet vid en kris eller allvarlig händelse*

Frågeställningen om Sveriges förmåga att ta emot internationellt stöd aktualiserades framförallt efter orkanen Katrina i USA och stormen Gudrun i Sverige under 2005. Med dessa händelser blev det tydligt att välutvecklade länder också kan drabbas av nationell resurs- och kompetensbrist i samband med en kris eller allvarlig händelse. För att kunna ta emot internationellt stöd på ett effektivt sätt krävs ett noggrant förberedelsearbete innan en kris eller allvarlig händelse inträffar.

Sverige har lång erfarenhet av att ge stöd i samband med kriser och allvarliga händelser till andra behövande länder. Däremot har Sverige begränsad erfarenhet av att ta emot internationellt stöd vid en kris eller allvarlig händelse. Detta eftersom Sverige har varit förhållandevis förskonat från sådana situationer. Endast vid några få tillfällen har Sverige tagit emot internationellt stöd vid en kris eller allvarlig händelse.

I samband med stormen Gudrun fanns det behov av ytterligare resurser än vad som fanns tillgängligt nationellt. De skador som uppstod under stormen krävde mycket stora insatser. Bland annat var närmare 5 000 personer från olika länder engagerade i arbetet med att reparera och återställa elnäten. Linjereparatörer togs in från alla oskadade nätområden i hela Sverige samt från Norge, Finland, Danmark, Polen, Tyskland och Storbritannien. Vidare fick Sverige stöd med elkraftverk från Tjeckien och Tyskland via EU:s över-

vaknings- och informationscenter (Monitoring and Information Centre, MIC).

Vid den s.k. diskoteksbranden i Göteborg 1998 fick Sverige stöd bl.a. från Norge att ta hand om brännskadade ungdomar (CRISMART, *Rapport – Internationellt stöd vid nationell kris*, 2010, s. 71).

#### *Vardagligt internationellt samarbete över gränserna*

Inom vissa myndigheter, t.ex. Kustbevakningen (KBV) och Sjöfartsverket finns det ett vardagligt väl fungerande internationellt samarbete inom miljöräddningstjänst till sjöss och vid sjöräddning. Olika länders myndigheter bistår varandra vid olika händelser med resurser.

Vidare finns det på lokal och regional nivå ett vardagligt samarbete över gränserna. Det gränsöverskridande samarbetet varierar mellan områden. Många kommuner och landsting har inget etablerat samarbete samtidigt som vissa har ett väl utvecklat samarbete med så kallade gränsräddningsråd. Utredningen fokuserar dock inte på det vardagliga samarbetet. Fokus för utredningen är att stärka Sveriges förmåga vid en kris eller allvarlig händelse i enlighet med de i direktiven angivna typfallen vilka bedöms vara resurskrävande och inträffa relativt sällan.

## **2.2 Tidigare regeringsuppdrag**

På uppdrag av regeringen utarbetade Statens Räddningsverk (SRV) en rapport under 2006 (Fö2006/730/CIV) och ytterligare en under 2007 (Fö2007/1531/CIV) om internationellt stöd vid stora olyckor och andra allvarliga krissituationer. Nedan följer en redovisning av de olika förslagen i de båda rapporterna.

Det första regeringsuppdraget genomfördes i samverkan med Rikspolisstyrelsen (RPS), Krisberedskapsmyndigheten (KBM), KBV, Socialstyrelsen (SoS), Länsstyrelsen i Hallands län, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) samt andra berörda aktörer. I rapporten föreslogs ett antal åtgärder på kort och lång sikt för att stärka förmågan att ta emot internationellt stöd inom ramen för nuvarande krishanteringssystem. Bland annat föreslogs att

- SRV skulle få i uppdrag att ansvara för inrättandet av en nationell resurs med uppgift att stödja lokalt och regionalt ansvariga vid begäran och mottagande av internationellt stöd,
- utbildning och övning skulle utvecklas med fokus på att höja länsstyrelsernas förmåga att bidra till ett effektivare mottagande av internationellt stöd,
- SRV skulle utgöra kontaktpunkt för begäran av internationellt stöd vid händelser som inte var särskilt reglerade,
- en central funktion för en tvärsektoriell samordning och ledning skulle inrättas, samt
- vid brådskande fall, då regeringens beslut inte kunde inväntas, skulle en begränsad delegering kunna ske till en central myndighet eller funktion som skulle kunna fatta beslut om begäran av internationellt stöd.

Mot bakgrund av de förslag som redovisades i rapporten från 2006 uppdrog regeringen åt SRV i juni 2006 att i samråd med KBM och i samverkan med andra berörda aktörer påbörja arbetet med att stärka svensk förmåga att ta emot internationellt stöd vid stora olyckor och allvarliga krissituationer. I juni 2007 redovisade SRV uppdraget till Försvarsdepartementet. I rapporten föreslogs bl.a. att

- en manual skulle tas fram, byggd på bl.a. internationella tillämpade standarder, för hur hanteringen av internationellt stöd borde ske i Sverige,
- ett ramavtal avseende transport- och övrigt logistikstöd skulle tas fram,
- göra en inventering och organisering av de resurser i form av expertis och logistik som skulle kunna ställas till förfogande för att stödja bedömningar, beredningar av beslut och mottagning av internationella stödinsatser,
- genomföra ytterligare insatser kring information, utbildning och övning,
- inrätta en myndighetsgemensam samverkansgrupp,

- integrera förmågan att ta emot internationell hjälp i ansvariga aktörers arbete med risk- och sårbarhetsanalyserna,
- göra en inventering av resursdatabaser av betydelse för krishanteringen, samt
- precisera utformningen av organisation, ansvar och uppgifter i systemet för hantering av nationella och internationella förstärkningsinsatser i allvarliga krissituationer utifrån resultaten av och ställningstagandena till utredningarna om en ny krishanteringsfunktion i Regeringskansliet respektive ny myndighet mot olyckor och kriser.

### 2.3 Frågans behandling efter SRV:s rapporter

*Stärkt förmåga att ta emot internationellt stöd genom att fullfölja SRV:s förslag*

Regeringen har behandlat SRV:s båda rapporter i den efterföljande propositionen (prop. 2007/08:92 *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull*, s. 28 f.). Regeringens bedömning var att förmågan att ta emot internationellt stöd behövde utvecklas och bli en integrerad del i samhällets förmåga att hantera allvarliga olyckor och krissituationer. Det påbörjade arbetet med att stärka förmågan borde fullföljas i enlighet med SRV:s redovisade förslag. Som skäl för bedömningen framhöll regeringen i huvudsak att Sverige har en hög ambition och en stark förmåga att bistå och delta i olika typer av internationella insatser i samband med kriser. Sverige måste ha en beredskap att kunna begära och ta emot stöd i samband med en allvarlig olycka eller kris om behov av förstärkning av de nationella resurserna uppstår. SRV har, i samråd med KBM och i samverkan med ett antal berörda myndigheter, enligt regeringens uppdrag påbörjat arbetet med att stärka förmågan att ta emot internationellt stöd.

Regeringen framhöll vidare att den nya myndigheten med ansvar för frågor rörande skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar borde gå vidare och implementera förslagen för att stärka förmågan att ta emot internationellt stöd (prop. 2007/08:92 s. 29).

*Några viktiga ingångsvärden i det fortsatta arbetet med att utveckla förmåga att ta emot internationellt stöd*

Regeringen angav (prop. 2007/08:92 s. 30) att en förutsättning för en snabb och effektiv krishantering är att det finns tydliga, tillämpbara principer och en enkel och välkänd krisorganisation. Det finns i dagsläget ett antal samverkansformer och kanaler inom olika samhällssektorer för internationellt stöd i kriser på såväl lokal, regional som nationell nivå. Vid en större olycka eller annan krissituation som drabbar flera samhällsverksamheter är det den regionala ledningsnivån, genom en länsstyrelse, som normalt har de bästa förutsättningarna att bedöma läge och aktuella resursbehov. Behovsanalys och förfrågningar om internationella förstärkningsinsatser bör även fortsättningsvis som huvudregel utgå från den regionala nivån, där kunskapen om behovet är störst. Den nya myndigheten borde dock utgöra en plattform för utveckling och samverkan mellan berörda myndigheter vid begäran och mottagande av internationellt stöd när behov uppstod. Detta gäller även i de fall avtal om gränsöverskridande samarbete inte täcker uppkomna behov vid en kris.

Vidare bedömde regeringen att den nya myndigheten borde ha förmåga att samordna arbetet och vara behörig myndighet för att begära stöd dels från länder som deltar i samarbetet om EU:s civilskyddsmekanism<sup>1</sup>, dels från andra länder och organisationer när det inte finns avtal eller annan reglering på området som pekar ut annan behörig myndighet. När det t.ex. gäller miljöräddningstjänst till sjöss ankommer det på KBV att begära sådant stöd. Den nya myndigheten ska före beslut om att begära internationellt stöd informera berörda departement inom Regeringskansliet (prop. 2007/08:92 s. 30).

*EU, Norden och förebyggande åtgärder betonas särskilt*

I regeringens efterföljande skrivelse 2009/10:124 *Sambällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet* framhåller regeringen betydelsen av internationella kontakter och samarbeten. Det internationella samarbetet sker främst inom ramen för EU, FN och Nato (inom ramen för EAPR/PFF) men också inom andra internationella organ. Vidare framhåller regeringen betydelsen av att stärka det regionala och bilaterala samarbetet bl.a. inom Norden,

---

<sup>1</sup> Rådsbeslut, 8 november 2007, om inrättandet av gemenskapens civilskyddsmekanism.

med övriga länder i Östersjöregionen och med USA. I skrivelsen framhölls vikten av att stärka och utveckla Sveriges förmåga att delta i insatser internationellt liksom att stärka Sveriges förmåga att tillsammans med andra stater och internationella aktörer hantera kriser i Sverige (rskr 2009/10:124 s. 11).

I skrivelsen beskrivs de svenska framgångarna under ordförändskapet i EU 2009 inom civilskyddsområdet. Rådslutsatser om förebyggande av katastrofer inom EU antogs. Slutsatserna innebar att EU för första gången tog ett övergripande initiativ för att öka medlemsstaternas förmåga att höja medlemsstaternas förmåga att förebygga kriser och katastrofer. Vidare omskrivs betydelsen av det nordiska samarbetet och den undertecknade Haga-deklarationen från 2009. Även i det nordiska samarbetet betonas betydelsen av att förebygga kriser och katastrofer (rskr 2009/10:124 s. 6).

## 3 Ansvar och rollfördelning vid en kris eller allvarlig händelse

### 3.1 Målen för samhällets krisberedskap

Regeringen angav i skrivelsen *Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan* (skr. 2009/10:124 s. 9) att målen för Sveriges säkerhet, vilket inkluderar både samhällets krisberedskap och det militära försvaret, är att

- värna befolkningens liv och hälsa,
- värna samhällets funktionalitet, och
- värna vår förmåga att upprätthålla våra grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.

Regeringen angav vidare för att dessa övergripande mål ska kunna uppnås när samhället utsätts för allvarliga händelser och störningar bör arbetet med krisberedskap präglas av samarbete mellan såväl myndigheter, kommuner och landsting, som privata företag, frivilligorganisationer och inte minst individen själv för att möjliggöra samordnade insatser vid kriser. Grunden för samhällets krisberedskap utgörs bl.a. av arbetet med skydd mot olyckor och av de samhällsresurser som finns under normala förhållanden. Mot bakgrund av målen för Sveriges säkerhet är målen med Sveriges krisberedskap att

- minska risken för och konsekvenserna av allvarliga störningar, kriser samt olyckor,
- trygga hälsan och den personliga säkerheten för barn, kvinnor och män, och
- hindra eller begränsa skador på egendom och miljö.



### 3.2 Vägledande principer

Samhällets krisberedskap är samhällets samlade förmåga att genom utbildning, övning och andra åtgärder samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris förebygga, motstå och hantera en kris eller allvarlig händelse. Denna krisberedskap vägleds av ett antal grundläggande principer som beskrivs nedan.

#### *Ansvarsprincipen*

Samhällets krisberedskap utgår från den s.k. ansvarsprincipen som bl.a. innebär att den som är ansvarig för en verksamhet under normala förhållanden också är det vid en kris eller allvarlig händelse och därmed även ansvarig för att samverka med berörda aktörer (rskr. 2009/10:124 s. 9).

#### *Närhetsprincipen*

Närhetsprincipen innebär att en kris eller allvarlig händelse i första hand hanteras där den inträffar och av dem som är närmast ansvariga. Det innebär att händelsen ska hanteras på den samhällsnivå eller inom den samhällssektor som den inträffat.

#### *Likhetsprincipen*

Likhetsprincipen innebär att en verksamhet så långt som det är möjligt ska fungera på samma sätt under en kris eller allvarlig händelse som under normala förhållanden. Lokalisering och organisation ska förändras så lite som möjligt.

#### *Solidaritetsprincipen*

Solidaritetsprincipen bygger på solidaritetsklausulen i EU:s Lissabonfördrag (se vidare avsnitt 4.3.1). Den innebär att EU:s medlemsstater solidariskt ska bistå med stöd och resurser om ett enskilt medlemsland drabbas av en kris eller allvarlig händelse och efterfrågar hjälp. Sverige har även beslutat om en egen solidaritets-

förklaring med de nordiska länderna. Sammantaget innebär detta att Sverige inte kommer att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat EU-medlemsland eller nordiskt land. Sverige förväntar sig att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige skulle drabbas. Sverige bör därför ha förmågan att kunna ge och ta emot stöd (rskr. 2009/10:124 s. 6 och 11).

### **3.3 Regeringskansliets roll och ansvar samt samverkan med myndigheter**

Regeringen ansvarar för krishantering på nationell nivå och ansvaret omfattar i första hand strategiska frågor. Departementen stödjer regeringen i det arbetet. Kansliet för krishantering i Statsrådsberedningen (SB KH) utvecklar och samordnar Regeringskansliets krishantering och ger stöd till departementen. Ansvaret för ledning och samordning av det praktiska arbetet ligger på berörda myndigheter.

Inom Regeringskansliet, liksom i övriga delar av samhället, ligger ansvarsprincipen till grund för arbetet vid en kris. Det innebär att det departement som ansvarar för en viss sakfråga under normala förhållanden hanterar den frågan även vid en kris. Den sakkunskap som finns på departementen är nödvändig för att kunna hantera en kris eller allvarlig händelse. Varje departement ska ha en krishanteringsplan och en krishanteringsorganisation. Det ska finnas en utsedd och övad krisledningsgrupp. Departementen ska ha hög tillgänglighet och ha en tjänsteman i beredskap utanför kontorstid. Vid en kris ska departementen kunna ta emot och vidarebefordra larm, larma berörda inom den egna organisationen, kalla in personal för tjänstgöring samt kontakta och samverka med myndigheter inom departementets ansvarsområde.

#### **Krishanteringsrådet**

Krishanteringsrådet är ett forum för informationsutbyte mellan Regeringskansliet, myndigheterna och andra berörda aktörer. Det inrättades av regeringen i december 2008 och leds av statsministerns statssekreterare. I rådet ingår normalt rikspolischefen, överbefälhavaren samt generaldirektörerna för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Socialstyrelsen (SoS), Strålsäkerhetsmyndigheten

(SSM) och Svenska kraftnät (SVK). I rådet ingår även en landshövding som företrädare länsstyrelserna. Dessutom kan företrädare för de berörda myndighetsansvariga departementen medverka. Statsministerns statssekreterare kan även adjungera andra ledamöter om behov finns. Under normala förhållanden sammanträder rådet två gånger per år för allmän orientering om arbetet inom krisberedskapsområdet. Rådet kan också sammankallas för informationsutbyte mellan Regeringskansliet och myndigheter under en kris eller allvarlig händelse.

### 3.4 Geografisk och sektorsinriktad ansvars- och samverkansstruktur

Verksamheten inom samhällets krisberedskap är uppbyggd kring en geografisk och en sektorsinriktad ansvars- och samverkansstruktur. Den geografiska dimensionen utgörs av geografiskt områdesansvar på lokal, regional och nationell nivå.

Sektorsdimensionen utgörs av ett antal centrala förvaltningsmyndigheter, t.ex. SoS, Kustbevakningen (KBV) och SSM som utifrån sitt respektive verksamhetsansvar har fått ett särskilt ansvar för krisberedskapen inom respektive områden.

#### Myndighetsstrukturen på central, regional och lokal nivå

Ett antal centrala myndigheter och länsstyrelserna har enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap ett utökat krisberedskapsansvar inom en särskild sektor och ingår i ett eller flera samverkansområden.

Den svenska krisberedskapen är indelad i sex olika samverkansområden

- Teknisk infrastruktur,
- Transporter,
- Farliga ämnen,
- Ekonomisk säkerhet,
- Geografiskt områdesansvar, och
- Skydd, undsättning och vård.

Syftet med samverkansområdena är att i samverkan med berörda aktörer komma fram till hur krisberedskapen inom ett område och

mellan områden kan stärkas. Myndigheterna inom varje samverkansområde ska också se till att näringsliv liksom kommuner och länsstyrelser involveras i arbetet för ett säkrare samhälle (8 och 11 §§ förordningen om krisberedskap och höjd beredskap).

Försvarsmakten (FM) ingår inte formellt i något av de sex samverkansområdena men deltar som inbjuden myndighet, i bland annat samverkansområdena Transporter samt Skydd, undsättning och vård. Vidare genomförs bilateral samverkan mellan FM och myndigheter inom vissa samverkansområden. Förordningen (2002:375) om FM:s stöd till civil verksamhet innehåller bestämmelser om stöd till statliga myndigheter, kommuner, landsting och enskilda. FM ska vid livshotande situationer där omedelbar transport är avgörande för behandlingen av skadade eller sjuka personer, utföra transporter med helikopter under vissa förhållanden (3 §). Försvarsmakten får på begäran även lämna annat stöd bl.a. till statliga myndigheter (4 §).

Vissa centrala myndigheter har också egen operativ verksamhet som t.ex. FM, KBV, Rikspolisstyrelsen (RPS) och Sjöfartsverket. Flertalet av dessa centrala myndigheter är därför viktiga krisberedskapsaktörer. Myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskapen har en skyldighet att utbilda och öva sin personal för att kunna hantera en kris eller allvarlig händelse inom myndighetens ansvarsområde och för att kunna samverka med berörda aktörer. Vissa utpekade centrala myndigheter ska också ha en tjänsteman i beredskap (TiB) för att vid en kris eller allvarlig händelse snabbt kunna larma och dra igång myndighetens och sektorns krishantering.

### **Myndigheten för samhällsskydd och beredskap**

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) bildades den 1 januari 2009 och ersatte Krisberedskapsmyndigheten, Statens Räddningsverk och Styrelsen för psykologiskt försvar som lades ner den 31 december 2008. MSB har det nationella ansvaret för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar om inte någon annan myndighet enligt ansvarsprincipen har ansvaret. Ansvaret avser åtgärder före, under och efter en olycka eller kris. I enlighet med ansvarsprincipen tar MSB inte över det operativa krishanteringsansvaret från någon annan myndighet.

MSB utvecklar och stödjer samhällets beredskap mot olyckor, kriser och allvarliga händelser samt ska vara pådrivande i arbetet med förebyggande och sårbarhetsreducerande åtgärder. Myndig-

heten verkar för samordning av berörda aktörer i samhället för att förebygga och hantera olyckor, kriser och allvarliga händelser, samt försöka minska konsekvenserna av dessa. Vid hantering av en kris eller en allvarlig händelse kan myndigheten t.ex. anordna och bjuda in berörda myndigheter och organisationer till s.k. samverkanskonferenser, ge expertstöd på t.ex. räddningstjänstområdet eller bistå med olika förstärkningsresurser. Vid en kris eller allvarlig händelse förser MSB Regeringskansliet med underlag och information. Myndigheten ska följa upp och utvärdera samhällets krisberedskapsarbete samt stödja och ansvara för utbildning och övning inom myndighetens ansvarsområde. Myndigheten ansvarar även för att beställa och förmedla forskning och utvecklings-samarbete om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar.

MSB medverkar med insatser i Sveriges internationella humanitära verksamhet och deltar i räddnings- och katastrofinsatser i andra länder. MSB, SoS, Rikskriminalpolisen, Svenska Kyrkan, Röda Korset och Rädda Barnen kan tillsammans sätta samman en stödstyrka som snabbt ska kunna stödja utlandsmyndigheter och nödställda vid en situation där många personer med hemvist i Sverige drabbas av en allvarlig olycka eller katastrof utanför Sverige.

Enligt 7–9 §§ förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har myndigheten bl.a. till uppgift att se till att berörda aktörer vid en kris får tillfälle att effektivt använda samhällets samlade resurser och internationella förstärkningsresurser. Vidare ska MSB vara Sveriges kontaktpunkt till EU:s civilskyddsmekanism. I den uppgiften ingår möjligheten att begära bistånd från och lämna bistånd till de länder som deltar i samarbetet inom ramen för EU:s ministerråds beslut.

När det gäller miljöräddningstjänst till sjöss är det enligt 12 § förordningen (2007:853) med instruktion för Kustbevakningen i stället KBV som ska begära bistånd från och lämna bistånd till en medlemsstat i EU.

### **Länsstyrelsernas roll och ansvar**

Länsstyrelserna har enligt sin instruktion, se förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion, till uppgift att bl.a. verka för att minska sårbarheten i samhället, bevaka att risk- och beredskapshänsyn tas i samhällsplaneringen och att utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter även under en kris eller allvarlig händelse. Läns-

styrelserna är geografiskt områdesansvariga myndigheter och ska svara för stöd, samordning och gemensam inriktning av åtgärder före, under och efter en kris eller allvarlig händelse.

Länsstyrelserna är ålagda att ha ett regionalt råd för skydd mot olyckor och för krisberedskap, där representanter för länsstyrelsen och berörda aktörer ingår. Syftet med det regionala rådet är att skapa samordning i länet, men rådets roll varierar mellan länen. Oftast har rådet en rådgivande roll men i vissa fall har det också en uttalad roll som forum för operativ regional samordning.

Länsstyrelserna har i uppgift att stödja de aktörer, primärt kommuner och landsting i länet, som ansvarar för krisberedskap med främst planering, risk- och sårbarhetsanalyser samt utbildning och övning. Länsstyrelserna ska följa upp kommunernas tillämpning av bl.a. lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Länsstyrelserna ska också upprätta regionala risk- och sårbarhetsanalyser som underlag till egna och andra berörda aktörers krisberedskapsåtgärder.

Länsstyrelserna har en tjänsteman i beredskap (TiB) med uppgift att initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid en kris eller allvarlig händelse som berör länet. Vid länsstyrelserna finns även en särskild krisledningsorganisation som ska vara utbildad och övad. Krisledningsorganisationen upprättas vid behov och sammansättning av kompetenser och storlek bestäms av den aktuella situationen. Varje länsstyrelse har tillgång till en särskild länsledningsplats och ska ha en förmåga att omgående kunna upprätta en ledningsfunktion för bl.a. samordning och information. Länsstyrelserna har ansvar för att en samlad regional lägesbild sammanställs vid en kris eller allvarlig händelse. Länsstyrelserna ska informera regeringen eller annan av regeringen utsedd myndighet om läget i länet. Länsstyrelserna ska analysera, bedöma och meddela regionala behov av nationella och internationella förstärkningsresurser till MSB. Efter beslut av regeringen ska berörd länsstyrelse prioritera och inrikta de förstärkningsresurser som regionen får.

Vid en omfattande räddningsinsats får en länsstyrelse, enligt 10 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, ta över ansvaret för räddningstjänsten i en eller flera kommuner i länet. Om räddningsinsatserna som länsstyrelsen tar över innefattar statlig räddnings-

tjänst<sup>1</sup> har länsstyrelsen även ansvaret för att kommunal och statlig räddningstjänst samordnas. När en länsstyrelse tar över räddningstjänst, utses en räddningsledare för insatsen. Räddningsledaren leder i samverkan med länsledningen länsstyrelsens krisledningsstab. Länsledningen leder den verksamhet som inte direkt är kopplad till räddningsinsatsen, t.ex. information till allmänheten, rapportering, samverkan och samordning med andra myndigheter m.m. Om flera län berörs av räddningsinsatser får länsstyrelserna komma överens om vilken länsstyrelse som får ta över ansvaret för räddningstjänsten i kommunerna. Om räddningsinsatserna även innefattar statlig räddningstjänst ska länsstyrelserna komma överens om vilken länsstyrelse som ska ansvara för att räddningsinsatserna samordnas.

### Landstingens roll och ansvar

Sveriges landsting, två regioner (Västra Götaland och Skåne) samt Gotlands kommun (med landstingsansvar) har med ett långtgående självstyre ansvar för bl.a. hälso- och sjukvård samt smittskydd i landets olika regioner. Vissa landsting har även ansvar för kollektivtrafiken. Enligt Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) ska landstingen erbjuda god hälso- och sjukvård, även i samband med kriser och allvarliga händelser som medfört ett stort antal skadade och smittade. Alla landsting, och de båda regionerna, är liksom kommunerna ålagda att verka för att minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera en kris eller allvarlig händelse, se lagen (2006:544) och förordningen (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Landstingen är skyldiga att genomföra risk- och sårbarhetsanalyser och att ha planer för att kunna förebygga och hantera olika katastrof- och krisscenarier. Varje landsting är ålagt att ha en regional katastrofmedicinsk plan, vilken bl.a. ska inkludera kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära händelser. Landstingen är också skyldiga att ha en krisledningsorganisation och att ha ständig beredskap med TiB.

Krisledningsorganisationens viktigaste funktion är att fördela landstingets samtliga resurser, främst sjukvård och i vissa fall

---

<sup>1</sup> Statlig räddningstjänst omfattar flygräddning, sjöräddning, fjällräddning, eftersök av försvunnen person samt miljöräddning till sjöss.

kollektivtrafik, på ett sådant sätt att störningen av ordinarie verksamhet blir så liten som möjligt. Ett landsting kan också begära hjälp av angränsande landsting vid en krissituation. Landstingets smittskyddsläkare bildar egna myndigheter och har det operativa ansvaret för smittskyddet inom sitt landsting. Smittskyddsenheterna har, förutom sina myndighetsuppgifter, förebyggande och övervakande uppgifter samt ett operativt samordningsansvar för primär-, sekundär- och tertiärprevention. Samordningen av regionens epidemiberedskap ska harmoniseras med landstingets (och övriga länets) kris- och katastrofberedskapsplanering. Ett stort antal aktörer på nationell och regional nivå har uppgifter inom smittskyddsområdet (Smittskyddslagen 1 kap. 10 §). Exempel på detta är kommunernas miljö- och hälsoskyddsnämnder samt länsveterinärer.

### Kommunernas roll och ansvar

När en kris eller allvarlig händelse inträffar i Sverige är det oftast en eller flera av landets kommuner som ska hantera krisen. Kommunerna ansvarar för många verksamheter som måste fungera t.ex. räddningstjänst, vatten och avlopp, kollektivtrafik, fjärrvärme, renhållning och sophämtning, bostadsförsörjning samt barn- och äldreomsorg.

Kommunerna har det geografiska områdesansvaret på lokal nivå. Det innebär bl.a. att bygga nätverk med viktiga aktörer, informera om hot och risker inom kommunens geografiska gränser och se till att samordning före, under och efter en kris eller allvarlig händelse fungerar. Kommunerna ska också samordna informationen till allmänheten och medierna samt hålla länsstyrelsen, och/eller annan av regeringen utpekad myndighet, informerad om händelseutvecklingen i kommunen vid en kris eller allvarlig händelse.

Den i grundlag (1 kap. 1 § regeringsformen) fastslagna principen om kommunalt självstyre gäller för all kommunal verksamhet, inklusive krisberedskapsområdet. Alla kommuner är dock skyldiga enligt 7 § lagen om skydd mot olyckor att ha en räddningstjänst samt att verka för att minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Kommunerna är även skyldiga att ha en plan som bygger på risk- och sårbarhetsanalyser för hur de avser att hantera en kris eller en allvarlig händelse. Alla kommuner är ålagda att ha en krisledningsnämnd. Varje enskild kommun avgör själva befogenheter och utformning. Syftet med



nämnden är att skapa möjligheter till snabba politiska beslut genom att verksamhetsansvaret för flera eller alla av kommunens nämnder tas över av krisledningsnämnden.

Krisledningsnämnden består av politiker från kommunstyrelsen eller dess arbetsgrupper. Krisledningsnämndens ordförande beslutar när nämnden ska sammankallas. Ordföranden får besluta på nämndens vägnar i ärenden som är så brådskande att nämndens avgörande inte kan inväntas. Det operativa ansvaret i krisledningsnämnden ges oftast till en mindre krisledningsstab på fem till tio personer. Krisledningsstaben utgörs vanligen av kommunens ledande tjänstemän som t.ex. kommundirektören, räddningschefen, socialchefen eller informationschefen.

### 3.5 Näringslivets roll och ansvar

Näringslivet, inklusive affärsdrivande statliga verk och bolag, ansvarar för en mycket stor del av de samhällsviktiga funktioner som måste fungera även under en kris eller allvarlig händelse, t.ex. transport och logistiksystem, bank- och betalningssystem samt tele- och it-system. Den som normalt sett har ansvaret för en verksamhet har det även under en kris, oavsett om det är en offentlig eller privat aktör.

Näringslivet är samtidigt beroende av att samhället i stort fungerar för att verksamheten ska fungera utan störningar och inskränkningar. Anställda måste t.ex. kunna ta sig till jobbet, varor i produktionen måste komma fram i tid och kommersiella avtal med kunder ska kunna hållas. I arbetet med att bygga upp kunskap samt utveckla och stärka samhällets krisberedskap måste därför den offentliga sektorn och näringslivet samarbeta. MSB arbetar i enlighet med sin instruktion för ett sådant samarbete inom olika verksamheter.

#### Samverkan mellan privata och offentliga aktörer

Inom olika områden bedrivs frivilligt samarbete mellan privata och offentliga aktörer i syfte att stärka samhällets krisberedskap, så kallad privat-offentlig samverkan. Exempel på sådan verksamhet är Finansiella Sektorns Privat-Offentliga Samverkan (FSPOS) och Nationella telesamverkansgruppen (NTSG). Det finns också ett

samarbete mellan Post- och telestyrelsen (PTS) och teleoperatörerna.

Det bedrivs även krisberedskapssamarbete mellan privata aktörer utan medverkan av offentliga aktörer, så kallad privat-privat samverkan, t.ex. inom eldistributionsområdet.

### **Finansiella Sektorns Privat-Offentliga Samverkansgrupp**

FSPOS är ett frivilligt forum för samverkan med syfte att stärka stabiliteten i finanssektorn lokalt, regionalt och nationellt. Det bildades i september 2005. Genom samverkan mellan det privata näringslivet och de offentliga institutionerna i finanssektorn ska förmågan att förebygga, förbereda och snabbt återhämta sig från finanskriser förbättras.

FSPOS har medlemmar som är verksamma inom banker, försäkringsbolag, fondkommissionärer, finansiella infrastrukturbolag, Riksgäldskontoret, Försäkringskassan, Sveriges riksbank och Finansinspektionen. Ordförandeskapet cirkulerar mellan deltagarna (Försvarsdepartementet, *Samhällets krisberedskap – en introduktion*, 2011, s. 15 f.).

### **Nationella telesamverkansgruppen**

NTSG är ett frivilligt samarbetsforum med syfte att stödja återställandet av den nationella infrastrukturen för elektroniska kommunikationer vid en kris eller allvarlig händelse i samhället. Gruppen bildades i augusti 2005. Kriteriet för medlemskap i NTSG är att operatören eller organisationen har egen teknisk utrustning samt kunskaper eller resurser som påverkar Sveriges kritiska infrastruktur för elektronisk kommunikation.

Gruppens arbete bygger på frivillighet och varje deltagare representerar sin egen organisation. PTS innehar för närvarande ordföranderollen och bistår med administrativt stöd. Personal ur Svenska lottaförbundet förstärker med administrativt stöd vid en längre kris då stödet behöver förstärkas.

## Elsamverkan

Branschorganisationen Svensk Energi har tillsammans med medlemsföretagens nätägare bildat en rikstäckande samverkansorganisation uppdelad i sju elsamverkansområden. SVK bidrar till elsamverkansområdenas arbete genom att stödja utbildnings- och övningsinsatser samt genom gemensam utveckling av tekniska stödsystem såsom Susie, Rakel, Nationella krisportalen m.fl. Svensk Energi och SVK har ett samverkansavtal, enligt vilket SVK ska utse en kontaktperson i varje elsamverkansområde.

Elsamverkansområdena agerar vid större kriser och vid höjd beredskap bildar de den regionala beredskapsorganisationen för elförsörjningen. Företagen inom respektive elsamverkansområde har utsett personal som ska bilda en elsamverkansledning (ESL).

ESL har som främsta uppgift att vid störningar samverka och samordna genom att exempelvis sammanställa skadeläge, bedöma behov av resurser, samordna hjälpinsatser, skaffa resurser, återrapportera skadeläge samt hålla kontakt med myndigheter.

### **3.6 Ideella sammanslutningars, frivilliga försvarsorganisationers och trossamfundens roll och ansvar**

Ideella sammanslutningar, frivilliga försvarsorganisationer och trossamfund samlar stora grupper av människor i samhället. Dessa grupper utgör också en viktig förstärkningsresurs till samhällets myndighetsorienterade krishanteringsresurser, exempelvis när det gäller socialt och psykologiskt stöd efter allvarliga och traumatiska händelser.

Frivilligorganisationerna har sammantaget en omfattande kompetens. Det finns många områden som de kan hjälpa till med vid en kris, t.ex. transporter av materiel och personal, utspisning, medmänskligt stöd, samband, informationssamordning samt rekognosering med flyg och motorcykel. Vidare finns det specialister som läkare, veterinärer, elektriker och kriskommunikatörer.

På den lokala nivån finns det ofta ett utvecklat samarbete mellan kommunen och frivilliga resursgrupper (FRG), som främst består av personal från frivilliga försvarsorganisationer. Genom kontrakterade frivilliga resursgrupper säkerställer kommunen tillgång till extra personalresurser vid en kris eller allvarlig händelse.

Sverige är ett mångkulturellt samhälle och olika kulturföreningar och trossamfund är därför viktiga kanaler för att förmedla krisinformation till vissa befolkningsgrupper med ursprung utanför landet. Dessa kulturföreningar och trossamfund är också en viktig kontaktyta mot myndighetssfären i Sverige. Många kommuner arbetar aktivt med att bygga förtroendeskapande nätverk med kulturföreningar och trossamfund och lägger därmed grunden för informationsförmedling till dess medlemmar vid en kris eller allvarlig händelse (Försvarsdepartementet, *Samhällets krisberedskap – en introduktion*, 2011, s. 45 f.).

Flera frivilliga försvarsorganisationer har överenskommelser med MSB när det gäller att förstärka med extra personal vid särskilda händelser. Ett exempel på detta är Motor- och transportenheterna (MTE) som består av ett stort antal förare på tyngre fordon. MTE bemannas av Frivilliga Automobilkårens Riksförbund, Frivilliga motorcykelkåren och Bilkåren.

SVK samarbetar med frivilligorganisationerna om att utbilda och tillhandahålla personal för frivillig tjänstgöring som stöd till elförsörjning vid extraordinära situationer. Det finns behov bl.a. av bandvagnsförare, s.k. Molos-besättningar, terrängbilsförare, bandtraktorförare, piloter för flyguppdrag samt operatörer för reservkraftaggregat. Det behövs också instruktörer till utbildningar på bandvagnar och terrängbilar.

Trafikverket har ett liknande avtal rörande transport och avancerad körning.

SSM har avtal med flera frivilliga försvarsorganisationer när det rör provtagningar.

De frivilliga organisationernas ansvar varierar beroende på vilket statligt stöd de erhåller. De frivilliga försvarsorganisationerna har t.ex. ansvar att sprida totalförsvarsinformation samt att rekrytera och utbilda personal till totalförsvaret. Dessa har avtal eller överenskommelser med olika statliga, regionala och/eller lokala myndigheter som tydliggör ansvaret.

### 3.7 Massmedias roll

Massmedia har en viktig roll vid en kris eller allvarlig händelse som förmedlare av bilden av ett skeende till allmänheten. Om det finns goda förutsättningar för mediernas organisationer att fungera även

under en kris eller en allvarlig händelse ökar också möjligheterna att ge en korrekt skildring av läget.

Balansen mellan att förmedla krisinformation och att kritiskt granska samhällets insatser är någonting som medierna själva avgör under krisens olika faser. I krisens inledningsskede har medierna i allmänhet fokus på snabb och korrekt information. När den mest akuta fasen har passerats övergår medierna till att granska krisinsatserna.

### **Mediernas beredskapsråd m.m.**

För att stärka medieberedskapen finns ett frivilligt samarbetsorgan, Mediernas beredskapsråd. I rådet ingår företrädare både från den statliga och privata mediebranschen och MSB. Inom rådet utbyter aktörerna kunskap om säkerhet, beredskap, krisledningsförmåga och samverkan.

## **3.8 Några angränsande rättsliga frågor**

### **3.8.1 Överlämnande av förvaltningsuppgift till utländskt subjekt**

Statens åtaganden mot medborgarna genomförs som regel av svenska myndigheter. Det finns dock en möjlighet för riksdagen och i vissa fall regeringen eller en myndighet, att ingå internationella överenskommelser som innebär att förvaltningsuppgifter överlämnas till utländska offentlig- eller privaträttsliga subjekt. Regeringsformens (RF) bestämmelser anger de rättsliga förutsättningarna för en sådan överlåtelse.

### **Begreppen förvaltningsuppgift och myndighetsutövning**

Begreppet förvaltningsuppgift är knapphändigt behandlat i förarbeten och praxis. I förarbetena till RF beskrivs offentliga förvaltningsuppgifter dels som verksamhet som innefattar förvaltning för det allmännas räkning, dels som förvaltningsuppgift som det allmänna har (prop. 1973:90 s. 396 f.).

Förvaltningsuppgifter kan överlämnas åt kommuner (12 kap. 4 § första stycket RF). Förvaltningsuppgifter kan även överlämnas åt

andra juridiska personer och enskilda individer. Om uppgiften innefattar myndighetsutövning får ett överlämnande endast ske med stöd av lag (12 kap. 4 § andra stycket RF).

Det är svårt att bestämma vad som ska avses med begreppet förvaltningsuppgift utifrån generella kriterier (*RF 10:5* SOU 1984:14 s. 80 f. och *Toppdomän för Sverige* SOU 2003:59 s. 160). En bedömning måste ske från fall till fall. Vad gäller den förvaltningsverksamhet som innefattar myndighetsutövning är avgränsningen tydligare.

Begreppet myndighetsutövning används för att klargöra och begränsa det allmännas befogenheter i förhållande till enskilda. Allmänt avses med myndighetsutövning beslut eller faktiska åtgärder som ytterst är uttryck för det allmännas maktbefogenheter och vilka får förmånliga eller tvingande rättsverkningar för den enskilde i kraft av offentligrättsliga regler och inte på grund av avtal eller i övrigt regler av privaträttslig natur (prop. 1975:78 s. 141 f.).

Myndighetsutövning kan bl.a. bestå i meddelande av formella beslut som för den enskilde innebär förmåner, rättigheter eller skyldigheter i olika hänseenden och kan även avse faktiska åtgärder, exempelvis för att verkställa beslut. Karakteristiskt är att den enskilde på visst sätt befinner sig i ett beroendeförhållande. Är det fråga om ett beslut genom vilket den enskilde förpliktas att göra, tåla eller underlåta något, måste denne rätta sig efter beslutet, eftersom den enskilde annars riskerar att tvångsmedel av något slag används mot denne. Råd och upplysningar samt verksamhet som inte innebär tvång mot den enskilde, t.ex. sjukvård eller undervisning, utgör inte myndighetsutövning. Vilken närmare innebörd som ges begreppet myndighetsutövning varierar mellan olika författningar i vilka begreppet används (se vidare *En ny förvaltningslag* SOU 2010:29 s. 99 ff. och *Utökat polissamarbete i Norden* SOU 2011:25 s. 169 ff.).

## Överlämnande av förvaltningsuppgift

Inom ramen för samarbetet i EU kan riksdagen överlåta beslutanderätt som inte rör principerna för statsskicket. Sådan överlåtelse förutsätter att fri- och rättighetsskyddet inom det samarbetsområde till vilket överlåtelsen sker motsvarar det som ges i RF och i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (10 kap. 6 § RF). Beslut om överlåtelse

kräver minst tre fjärdedelar av de röstande och att mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för det.

Enligt 10 kap. 8 § RF kan förvaltningsuppgift, som inte direkt grundar sig på regeringsformen, genom beslut av riksdagen överlåtas till annan stat, till en mellanfolklig organisation eller till en utländsk eller internationell inrättning eller samfällighet. Riksdagen får i lag bemyndiga regeringen eller någon annan myndighet att i särskilda fall besluta om en sådan överlåtelse.

### 3.8.2 Konstitutionell nödrätt

Den konstitutionella nödrätten gäller frågan om möjligheten och i vissa fall skyldigheten att göra av nödsituationen betingade avsteg från den rådande konstitutionella ordningen (H. Jermsten, *Konstitutionell nödrätt*, 1992, s. 91). Uttrycket betecknar oftast regeringens möjligheter att vidta en annars författningsstridig åtgärd för att avvärja en allvarlig fara för rikets säkerhet eller bestånd. Åtgärden är tillåten under förutsättning att den framstår som försvarlig.

Ett kris- eller krigsläge kan medföra att vanliga konstitutionella regler inte kan iakttas. Det kan vara fråga om att den normala beslutsprocessen inte kan upprätthållas. Riksdagen eller regeringen kan exempelvis vara förhindrad att sammanträda. Det kan också vara fråga om yttre eller inre påfrestningar eller väsentligen ändrade förutsättningar, som kan kräva beslut som under normala förhållanden skulle innebära kompetensöverskridande.

## 4 Internationella samarbeten och avtal

Internationella kontakter och samarbeten är nödvändiga i en alltmer integrerad värld och främjar också utvecklingen av krisberedskapen nationellt. Det internationella samarbetet på krisberedskapsområdet sker främst inom ramen för det nordiska samarbetet, EU, Östersjösamarbetet, Barentssamarbetet, Nato (EAPR/PFF) och FN. Genom dessa samarbeten finns det goda möjligheter för Sverige att begära stöd vid en kris eller allvarlig händelse i fredstid.

I avsnitt 4.1 beskrivs, som en kort rättslig bakgrund, något om att ingå och tillämpa internationella överenskommelser. Därefter behandlas internationella samarbeten och avtal i avsnitt 4.2–4.7.

### 4.1 Att ingå och tillämpa internationella överenskommelser

Staters rättsliga relationer till varandra och till internationella organisationer styrs av folkrätten. Folkrätten innehåller regler om hur internationella överenskommelser blir bindande för staterna. Internationella överenskommelser kan ingås mellan två stater (bilaterala avtal) eller mellan flera stater (multilaterala avtal) och benämns på en mängd olika sätt, t.ex. konventioner, fördrag, avtal, pakter, noter, protokoll eller akter. I allmänhet används begreppet traktat som en sammanfattande benämning på dessa internationella överenskommelser (se vidare t.ex. SOU 2003:117 s. 109 ff.).



## Ratifikation

En traktat tillkommer efter förhandlingar mellan de inblandade staterna. Den traditionella gången är att de deltagande staterna efter avslutade förhandlingar undertecknar en överenskommelse. Folkrättslig bundenhet uppstår dock i regel först när staterna därefter ratificerar (godkänner) överenskommelsen. Ett undertecknande av en traktat sker i dessa fall följaktligen med reservation för senare godkännande. I en del fall uppstår bundenhet redan vid undertecknandet eller genom att staten deponerar ett särskilt anslutningsinstrument.

Ratifikation innebär att en regering utfärdar ett godkännande av en tidigare undertecknad traktat. Ratifikationen manifesteras i ett s.k. ratifikationsinstrument, som undertecknas av statschefen och kontrasigneras av utrikesministern och överlämnas enligt särskild procedur. Vilken ratifikationsprocedur som tillämpas i Sverige regleras i RF och beror på traktatens innehåll.

Regeringen har rätt att ingå överenskommelse med annan stat eller internationell organisation men riksdagens godkännande ska inhämtas om överenskommelsen innebär att en lag ändras eller upphävs eller att ny lag stiftas eller om den i övrigt gäller ett ämne som riksdagen ska besluta om (10 kap. 3 § RF). Även i andra fall krävs riksdagens godkännande innan regeringen ingår en för riket bindande internationell överenskommelse, om överenskommelsen är av större vikt (10 kap. 3 § sista stycket RF). Om rikets intresse kräver det kan regeringen avstå från att inhämta riksdagens godkännande.

## Transformation och inkorporering

Avtalsparterna är folkrättsligt förpliktigade att se till att deras nationella myndigheter tillämpar bestämmelserna i överenskommelsen. I Sverige krävs ett införlivande med den nationella rättsordningen för att en överenskommelse ska bli direkt tillämplig för nationella domstolar och myndigheter. Det finns två huvudsakliga metoder för att införliva en internationell överenskommelse i den nationella rätten; transformation och inkorporering. Transformation innebär att bestämmelserna i den internationella överenskommelsen införlivas i den nationella rättsordningen genom lagstiftningsåtgärder. Det kan ske antingen genom att texten översätts

eller genom att den omarbetas till en mer traditionell svensk författningstext. Vid inkorporering stiftas en särskild lag som anger att bestämmelserna i överenskommelsen ska gälla i Sverige. Då blir den autentiska konventionstexten gällande som svensk lag. Huvudregeln vid införlivandet av internationella överenskommelsers innehåll i svensk rätt är transformation (jfr prop. 2004/05:7 s. 33).

### Statusavtal

När FN eller EU fattar beslut om en internationell insats ingår organisationen och mottagarstaten vanligen en särskild överenskommelse om mandatet för insatsen, i engelsk akronym en SOMA (Status of Mission Agreement) eller en SOFA (Status of Forces Agreement). Medan en SOFA i huvudsak reglerar militära insatser, reglerar en SOMA vanligen civila insatser. SOMA:s och SOFA:s är s.k. statusavtal mellan två eller flera stater och definierar de militära styrkornas respektive den civila insatsens och personalens rättsliga status.

I ett avtalslöst tillstånd är de inblandade staterna hänvisade att lösa eventuella tvister med stöd av internationell sedvanerätt. Dessa regler är inte entydiga och ger ett betydande utrymme för olika uppfattningar. Statusavtalen gör att de deltagande parterna redan på förhand vet vad som gäller. I avtalen fördelas skyldigheter och rättigheter mellan de deltagande länderna. Avtalen tar vanligen upp frågor om personalens ankomst och avresa, uniformering och beväpning, informationsutbyte, säkerhet och konfliktlösning samt privilegier, immunitet och jurisdiktion (se vidare A. Sari, *Status of Forces and Status of Mission Agreements under the ESDP: The EU's Evolving Practice*, *The European Journal of International Law*, 2008 och SOU 2009:76 *Svenskt rättsväsende i internationella uppdrag, m.m.* s. 283 f.).

FN och EU har tagit fram modellavtal som reglerar militära och civila insatserns status i internationell rätt. År 2005 antog EU:s medlemsstater en modell-SOMA i fråga om de civila insatsernas juridiska status. Majoriteten av bestämmelserna i detta avtal är identiska med den modell för SOFA som EU antog tidigare samma år. EU:s modell-SOMA innehåller bl.a. en bestämmelse om att personalen ska respektera mottagarstatens lagar och förordningar. Modellavtalet reglerar också frågor om straff- och civilrättslig immunitet och jurisdiktion. Civil personal undantas straffrättsligt

från mottagarstatens jurisdiktion, vilket innebär att sändarstaten har rätt att utöva sådan jurisdiktion över dessa personer i enlighet med sin egen lagstiftning.

## 4.2 Nordiskt samarbete

Det nordiska samarbetet är politiskt högt prioriterat och sker inom flertalet sektorer och nivåer. Geografisk, kulturell och språklig närhet samt gemensamma värderingar utgör en fördelaktig grund för samarbetet. Gemensamt för de nordiska länderna, när de utvecklar sitt arbete med krisberedskap, är att de under senare år fokuserar på att förhindra och begränsa konsekvenserna av en kris eller allvarlig händelse. Det nordiska samarbetet syftar till att stärka den gemensamma förmågan att förebygga och hantera olyckor och katastrofer samt att ha ett helhetsperspektiv på krishantering (rskr. 2009/10:124 s. 12).

### 4.2.1 Hagadeklarationen

I april 2009 enades de nordiska ministrarna med ansvar för samhällets krisberedskap om den s.k. Hagadeklarationen. Avsikten med deklarationen är att utveckla det nordiska samarbetet inom området samhällsskydd och krisberedskap. Målet med samarbetet är att på ett mer effektivt sätt kunna förhindra och begränsa konsekvenser av större olyckor, naturkatastrofer och samhällskriser. Samarbetet ska stärka förmågan att förebygga och hantera olyckor och katastrofer i Norden. Samarbetet omfattar samverkan och stöd till varandra nationellt, i närområdet och vid insatser internationellt.

Hagadeklarationen omfattar räddningstjänst, övning och utbildning, beredskap för kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära ämnen (CBRN), kriskommunikation till befolkningen, användande av frivilliga och forskning och utveckling.

### 4.2.2 Nordred – nordiskt räddningstjänstsamarbete

På den operativa nivån har ett nordiskt samarbete på räddningstjänstområdet pågått sedan lång tid tillbaka. Samarbetet sker bl.a. med stöd av det s.k. Nordred-avtalet, ett ramavtal om samarbete

över territorialgränserna som ingicks 1989 mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige. Även Island har anslutit sig till avtalet.

Avtalet gäller räddningstjänstssamverkan mellan länderna och avser att komplettera andra nordiska avtal på området. Avtalet ger förutsättningar för samarbete mellan ansvariga myndigheter i de nordiska länderna. Syftet är att underlätta ömsesidigt bistånd vid olyckshändelser i fredstid och att påskynda insättandet av stödjande personal och materiel.

En kontaktgrupp bestående av representanter för ansvariga myndigheter i de avtalsslutande länderna träffas regelbundet för informations- och kunskapsutbyte (se vidare [www.nordred.org](http://www.nordred.org)).

### Cross-border – ett nordiskt utvecklingsprojekt

Med utgångspunkt i Hagadeklarationen har ett nordiskt utvecklingsprojekt inom räddningstjänstområdet – Cross Border – genomförts 2010-2011. Syftet var att utveckla det nordiska samarbetet och undersöka vilka förutsättningar som krävs för att bredda det nuvarande räddningstjänstssamarbetet till ett samhällsskydds- och beredskapssamarbete. Projektet har drivits av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) tillsammans med representanter från motsvarande nordiska myndigheter. Island har inte deltagit.

Inom projektet har en avtalsanalys genomförts. På nationell nivå har totalt 74 avtal, där minst ett i projektet deltagande land är avtalspart, identifierats. Nordred-avtalet analyserades särskilt. En slutsats av den analysen var att avtalet behöver stärkas på ett antal punkter. Nordred-avtalet gäller endast i händelse av olyckor. Det innebär att avtalet inte är tillämpligt dels vid en kris eller allvarlig händelse, som inte beror på en olycka, dels när räddningsinsatsen i samband med olyckan är avslutad.<sup>1</sup> I båda fallen kan det finnas resurskrävande konsekvenser av olyckan som Sverige behöver internationellt stöd för att hantera. För att skapa utrymme för ett bredare samhällsskydds- och beredskapssamarbete behöver följaktligen nya avtalsmässiga förutsättningar skapas.

Det framkom vidare att det gränsöverskridande samarbetet inom räddningstjänstområdet har utvecklats ojämnt. En slutsats var att det är önskvärt med en mer likartad utveckling i gränsområdena och att det behövs en struktur för samverkan för samhällsskydd och beredskap över gränserna. Den största bristen visade sig emellertid

---

<sup>1</sup> I dessa situationer kan dock avtalet om EU:s civilskyddsmekanism användas.

handla om kunskap. Kunskapsnivån kring rättsliga förutsättningar och de nordiska krishanteringssystemen behöver stärkas. I projektet föreslås därför även att det ska tas fram en operationell handbok för samverkan över gränserna. Ett annat förslag är att ett nätverk ska upprättas mellan de nordiska myndigheternas s.k. tjänstemän i beredskap.

#### **4.2.3 NordHels – nordiskt hälsoberedskapsavtal**

De nordiska länderna har sedan 1975, genom sina respektive myndigheter ansvariga för hälso- och sjukvård, utväxlat information om beredskapsarbete. Sedan början på 1980-talet har detta skett bland annat vid en årlig nordisk konferens om hälsoberedskap.

Under 2002 fördjupades samarbetet genom att de fem länderna undertecknade ett nordiskt hälsoberedskapsavtal. Avtalet har bidraget till att det finns en struktur för samarbete mellan de nordiska länderna. Syftet med avtalet är att förbereda och utveckla hälso- och sjukvårdsberedskapen för att bättre kunna hantera en kris eller allvarlig händelse samt att vidta beredskapsåtgärder och assistans vid tillfällen då någon av avtalsstaterna ska hantera en kris eller en katastrof (se vidare [www.nordhels.org](http://www.nordhels.org)).

#### **4.2.4 NordBer – nordiskt beredskapsforum för elförsörjnings-samarbete**

Under 2006 undertecknade de nordiska energi- och elberedskapsmyndigheterna samt systemoperatörerna en avsiktsförklaring om beredskapssamarbete inom elförsörjningsområdet i Norden. Samarbetet utgör en ram där den enskilda organisationen kan delta i den omfattning den finner lämpligt (se vidare [www.nsr.is](http://www.nsr.is)).

### **4.3 Civilskyddssamarbete inom EU**

Sverige deltar aktivt i civilskyddssamarbetet inom EU. Civilskyddssamarbetet hör till kommissionens generaldirektorat för internationellt samarbete, humanitärt bistånd och katastrofhantering (DG ECHO). Samarbetet syftar till att skydda befolkning, miljö, egendom och kulturarv i händelse av en naturkatastrof eller katastrof orsakad av människan.

Det finns en rådsarbetsgrupp för civilskyddsfrågor, PROCIV, som har till uppgift att förbereda radsbeslut i räddningstjänstfrågor. Sådana beslut fattas sedan våren 2000 av Rådet för rättsliga och inrikesfrågor (RIF-rådet).

Syftet med civilskyddsmekanismen är att underlätta för medlemsstaterna att snabbt komma till varandras hjälp vid stora olyckor såväl inom som utanför EU. I civilskyddsmekanismen deltar alla EU:s medlemsstater liksom EES-länderna Norge, Island och Liechtenstein samt kandidatlandet Kroatien.

Syftet med det finansiella instrumentet är att ge ekonomiskt stöd för att underlätta och effektivisera insatser genom t.ex. utbildning, seminarier, erfarenhetsutbyte och övning. Stöd kan även beviljas t.ex. för att sända ut experter på bedömnings- och samordningsuppdrag och för transporter av medlemsstaternas resurser.

### 4.3.1 Rättslig grund

#### Två rättsakter föreslås bli en

Civilskyddssamarbetet inom EU vilar bland annat på två rättsakter:

- rådets beslut 2007/162/EG, Euratom, av den 5 mars 2007 om inrättande av ett finansiellt instrument för civilskydd, och
- rådets beslut 2007/779/EG, Euratom, av den 8 november 2007 om inrättande av gemenskapens civilskyddsmekanism.

I EU:s fleråriga budgetram för perioden 2014–2020 har kommissionen föreslagit en revidering och en sammanslagning av de två rättsakterna på civilskyddsområdet. Kommissionen vill genom sitt förslag stärka EU:s förmåga att hantera katastrofer, såväl inom som utanför unionen, genom insatser avseende förebyggande, beredskap och respons. Åtgärder gällande förebyggande föreslås få ett mer framträdande fokus. Genom förslaget önskar kommissionen att samarbetet ska gå mot ett mer förutsägbart system, som bland annat bygger på risk- och sårbarhetsanalyser, beredskapsplaner, kartläggning av vilka resurser som finns tillgängliga i medlemsstaterna samt skapandet av en pool av förhandsidentifierade resurser som medlemsstaterna frivilligt kan ställa till förfogande. Kommissionen föreslår även viss medfinansiering från EU för medlemsstaternas utveckling av nämnda resurser och ökad medfinansiering av transporter. Förslaget omfattar vidare en utbyggnad av det operativa övervaknings-

och informationscentret och skapandet av ett utbildnings- och övningsnätverk för civilskydd.

Regeringen har välkomnat förslaget och delar kommissionens ambition att stärka EU:s responskapacitet. I Regeringskansliets faktagromemoria *Beslut om civilskyddsmekanism för unionen* (2011/12:FPM101) understryks att regeringen anser att civilskyddssamarbetet i första hand bör bygga på att medlemsstaterna utvecklar sina egna nationella resurser, snarare än att resurser skapas genom EU-finansiering. Vidare välkomnar regeringen särskilt att ett tydligare fokus läggs på åtgärder för att förebygga katastrofer.

### Lissabonfördraget och solidaritetsklausulen

Lissabonfördraget, som trädde i kraft i december 2009, institutionaliserar och stärker det solidariska ansvar som EU:s medlemsländer har för Europas säkerhet. Genom fördraget uttrycker medlemsstaterna en vilja att ge och ta emot stöd såväl under kriser och allvarliga händelser i fredstid som i händelse av väpnat angrepp mot något EU-medlemsland.

Genom Lissabonfördraget infördes artikel 222 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, den s.k. solidaritetsklausulen. Artikel 222.1 har följande lydelse:

Unionen och dess medlemsstater ska handla gemensamt i en anda av solidaritet om en medlemsstat utsätts för en terroristattack eller drabbas av en naturkatastrof eller en katastrof som orsakas av människor. Unionen ska mobilisera alla instrument som står till dess förfogande, även de militära resurser som medlemsstaterna tillhandahåller, för att

- a) förhindra terroristhot på medlemsstaternas territorier, skydda de demokratiska institutionerna och civilbefolkningen från en eventuell terroristattack, bistå en medlemsstat på dess territorium på begäran av dess politiska myndigheter vid en terroristattack,
- b) bistå en medlemsstat på dess territorium på begäran av dess politiska myndigheter vid en naturkatastrof eller en katastrof som orsakas av människor.

Om en medlemsstat utsätts för en terroristattack eller drabbas av en naturkatastrof eller en katastrof som orsakas av människor, ska de andra medlemsstaterna lämna bistånd på begäran av den drabbade medlemsstatens politiska myndigheter (artikel 222.2).

Närmare bestämmelser för hur EU ska genomföra solidaritetsklausulen ska anges i ett beslut som antas av rådet på gemensamt förslag av kommissionen och unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik (artikel 222.3). Rådets förslag rörande genomförandet av solidaritetsklausulen väntas komma under 2012.

Solidaritetsklausulen uttrycker medlemsstaternas politiska vilja att solidariskt hjälpa varandra och innehåller inga bindande förpliktelser. Ett drabbat land avgör själv vilken typ av stöd som det kan finnas behov av och varje medlemsstat avgör nationellt hur man väljer att stödja det drabbade landet (jfr punkt 37 den gemensamma förklaringen till artikel 222 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och prop. 2007/08:168 s. 265 f.).

Artikel 42.7 fördraget om Europeiska unionen gäller stöd vid väpnat angrepp mot en medlemsstats territorium. Såväl artikel 222 som artikel 42.7 omfattar aspekter av att ge och ta emot stöd i form av resurser för civil krishantering.

Området civilskydd får genom Lissabonfördraget ett särskilt rättsligt stöd och blir ett politikområde där unionen kan vidta stödjande och samordnande åtgärder. Ikraftträdandet av Lissabonfördraget innebär därmed att arbetet inom krisberedskapsområdet ges ökad betydelse och att vikten av arbetet med krisberedskapsfrågor inom EU och på nationell nivå betonas (regeringens skr. 2009/10:124 s. 13).

I artikel 6 Lissabonfördraget fastställs att civilskydd utgör ett område för delad kompetens mellan EU och medlemsstaterna. Det innebär att EU har befogenhet att vidta åtgärder för att stödja, samordna eller komplettera medlemsländernas egna nationella åtgärder men att EU inte ges några överstatliga befogenheter på området. I artikel 196 Lissabonfördraget, som gäller civilskydd, anges att EU ska främja samarbete mellan medlemsländernas krishanteringssystem så att förmågan att förhindra och hantera katastrofer förbättras.

### Prümrådsbeslutet

Det s.k. Prümrådsbeslutet (rådets beslut 2008/615/RIF av den 23 juni 2008 om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism och gränsöverskridande brottslighet) reglerar bl.a. utbyte av information vid större evenemang med gränsöverskridande verkningar och uppgiftsutbyte för att bekämpa terrorism. Även EU:s medlemsstaters skyldighet att bistå varandra



praktiskt vid större evenemang, katastrofer och allvarliga olyckor behandlas i rådsbeslutet.

Artikel 18 reglerar bistånd vid större evenemang, katastrofer och allvarliga olyckor. Enligt bestämmelsen ska medlemsstaternas behöriga myndigheter ge varandra ömsesidigt bistånd i enlighet med sin nationella lagstiftning i nämnda situationer, genom att försöka förhindra brott och upprätthålla allmän ordning och säkerhet, genom att

- a) i ett så tidigt skede som möjligt underrätta varandra om sådana situationer som har gränsöverskridande verkningar, och förmedla väsentliga uppgifter som hänför sig till dem,
- b) i situationer med gränsöverskridande verkningar genomföra och samordna nödvändiga polisiära åtgärder på sitt territorium,
- c) på begäran av den medlemsstat på vars territorium situationen i fråga har uppstått, i den mån det är möjligt, ge bistånd genom att sända tjänstemän, specialister och rådgivare samt genom att ställa nödvändig utrustning till förfogande.

I fråga om bistånd med tjänstemän, specialister, rådgivare och utrustning gäller begränsningen att det ska ske i den mån det är möjligt (prop. 2007/08:83 s. 31 f.). Exempel på bistånd skulle kunna vara att polisfordon med särskild utrustning lånas ut eller att en polishelikopter med personal tillfälligt ställs till en annan stats disposition (prop. 2009/10:177 s. 10).

Rådsbeslutet innehåller även allmänna bestämmelser om skadeståndsansvar (artikel 21) och straffrättsligt ansvar (artikel 22) för de tjänstemän som enligt beslutet verkar på en annan medlemsstats territorium.

#### **4.3.2 Funktioner och verksamheter inom EU:s civilskyddsmekanism**

##### **Övervaknings- och informationscentrumet**

Övervaknings- och informationscentrumet (MIC) är den operativa funktionen inom civilskyddsmekanismen. MIC är placerad inom DG ECHO och är tillgängligt 24 timmar om dygnet, sju dagar i veckan. Förutom att förmedla resurser till ett drabbat land och koordinera assistans, fungerar MIC som ett forum där de medverkande staterna kan dela och utbyta information. MIC förmedlar även s.k.

tidig varning och tillhandahåller information om pågående insatser samt uppdateringar om rådande katastrofer via det webbaserade varningssystemet Common Emergency and Information System (CECIS). Därtill kan MIC skicka ut expertteam som kan analysera behoven i ett krisområde, men även vid behov ge stöd till koordineringen av resurser på plats.

MSB är Sveriges kontaktmyndighet till och från MIC. I händelse av en svår olycka eller katastrof i Sverige är det MSB som skickar begäran om hjälp till MIC, som i sin tur kontaktar de andra ländernas kontaktpunkter. MSB ska före ett beslut om att begära eller lämna bistånd informera Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) om de åtgärder myndigheten avser att vidta. Insatser genom mekanismen föregås alltid av en begäran från det utsatta landet. Sverige har bidragit till flertalet av insatserna inom ramen för civilskyddsmekanismen, såväl inom som utanför EU. Sverige har även begärt hjälp via MIC i samband med stormen Gudrun.

Kommissionen har i sitt förslag till EU:s fleråriga budgetram för perioden 2014–2020 föreslagit att MIC ska byggas ut och utvecklas till ett Emergency Response Centre (ERC).

### **Civilskyddsmoduler**

Som ett led i att utveckla EU:s förmåga att hantera en uppkommen kris, har ett tjugotal s.k. civilskyddsmoduler tagits fram av EU:s medlemsstater. Dessa moduler är sammansatta av personal och materiel för att kunna hantera specifika situationer. För närvarande finns t.ex. moduler för att hantera CBRN-händelser, skogsbränder samt sök- och räddningsinsatser efter en jordbävning. Medlemsstaterna kan på frivillig basis enskilt eller i samarbete sätta samman moduler.

### **Kriskoordineringsarrangemang**

EU har efter erfarenheter från bl.a. tsunamikatastrofen år 2004 inrättat ett kriskoordineringsarrangemang (Crisis Coordination Arrangements, CCA) på strategisk politisk nivå. Syftet är att medlemsländerna vid behov snabbt ska kunna samordna nationella krishanteringsåtgärder i ett akut skede av en mycket allvarlig kris som drabbar flera länder. Den operativa delen i CCA utgörs av en

Crisis Steering Group som är en arbetsgrupp till EU-ambasadorerna i de ständiga representanternas kommitté (Coreper). CCA har hittills aldrig aktiverats till fullo men intog beredskapsläge 2008 i samband terrorattentatet i Bombay.

### Larm- och varningssystem

För att snabbt kunna larma och varna varandra vid hot och risker har ett tiotal olika larm- och varningssystem (rapid alert and information systems) för olika sektorer etablerats mellan medlemsländerna i EU. Systemen har nationella kontaktmyndigheter som i nätverksform snabbt kan underrätta varandra. För att möjliggöra sektorsövergripande larm och varningar har ett särskilt webbaserat system inrättats inom kommissionen (ARGUS).

## 4.4 Samarbete mellan länder runt Östersjön och Nordsjön

Vid sidan av ovan nämnda nordiska samarbeten finns även ett omfattande samarbete inom området miljöräddningstjänst till sjöss, bl.a. mellan de nordiska länderna genom Köpenhamnsavtalet<sup>2</sup>, mellan Östersjöländerna inom Helsingforskommissionen (Helcom) och mellan Nordsjöländerna genom Bonnavalet<sup>3</sup>. Inom ramen för dessa avtal hålls regelbundna möten och övningar. De olika avtalen främjar t.ex. Sveriges förmåga att med hjälp av övriga berörda länder upptäcka och sanera oljeutsläpp.

Sjöfartsverket har även avtal med alla länder som gränsar mot svenskt vatten för att påskynda behov av hjälp vid sjöräddning. För närvarande gäller enskilda avtal med respektive land men arbete pågår för att ta fram bilaterala avtal avseende sjöräddning. Samarbetena är sedan länge av stor vikt för svensk miljö- och sjöräddning.

Förutom ovan nämnda samarbeten finns ytterligare samarbeten som gäller utsläpp av olja eller andra ämnen som kan skada den marina miljön. Till exempel har Arktiska rådet tagit fram en miljö-

---

<sup>2</sup> Avtal mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om samarbete i fråga om bekämpning av förorening av havet genom olja eller andra skadliga ämnen (SÖ 1997:16).

<sup>3</sup> Agreement for cooperation in dealing with pollution of the North Sea by oil and other harmful substances, 1983, as amended by the Decision of 21 September 2001 by the Contracting Parties to enable the Accession of Ireland to the Agreement.

skyddsstrategi. Vidare finns det inom FN en internationell sjöfartsorganisation (International Maritime Organization, IMO). Inom EU finns flera organ med uppgifter på området bl.a. den Europeiska sjösäkerhetsbyrån (European Maritime Safety Agency, EMSA) och CIS (Community Organization System). Det sistnämnda samarbetet syftar till att medlemsländerna ska upprätta nationella webbsidor över sina materiella och personella resurser enligt en överenskommen mall för att på detta sätt bistå varandra med att sätta in åtgärder mot olje- och kemikalieolyckor till sjöss (se vidare [www.kbv.se](http://www.kbv.se)).

#### 4.4.1 Köpenhamnsavtalet

Genom det s.k. Köpenhamnsavtalet, förbinder sig de nordiska länderna att samverka med varandra för att skydda havsmiljön när den är hotad. Avtalet omfattar inre vatten, territorialhav och andra vattenområden innanför respektive fiskegräns, kontinentalsöcket och ekonomiska zongräns. För att genomföra övervakning till sjöss har länderna fartyg, flyg och satelliter till sitt förfogande.

Samarbetet inom Köpenhamnsavtalet omfattar övervakning, undersökning, rapportering, säkring av bevismaterial, bekämpning och allmänt informationsutbyte samt att övningsverksamhet där respektive land ansvarar för att årliga övningar genomförs. Ett viktigt inslag är direktkontakten mellan ländernas behöriga myndigheter. Länderna informerar varandra om hur beredskapen är organiserad och vem som svarar för olika insatser, utbyter erfarenheter, vidarebefordrar övervakningsresultat och information om den tekniska utvecklingen (se vidare [www.copenhagenagreement.org](http://www.copenhagenagreement.org)).

#### 4.4.2 Helsingforskonventionen

Konventionen om skydd av Östersjöområdets marina miljö kallas oftast förenklat för Helsingforskonventionen eller Helcom (vilket egentligen står för det verkställande organet Helsingforskommissionen). Samtliga Östersjöstater deltar i samarbetet.

Det internationella samarbetet rörande sjöfart och bekämpning av olje- och kemikalieutsläpp inom Helcom sker i två kommittéer: Helcom Response och Helcom Maritime. Sverige representeras i

Helcom Response av KBV och i Helcom Maritime av Sjöfartsverket. Arbetet inom Hekcom Response har bl.a. som målsättning att

- säkra snabba nationella och internationella insatser i samband med föroreningsincidenter till havs,
- säkra att det, om en olycka sker, finns rätt utrustning och rutiner för att snabbt, och i samarbete med grannstaterna, kunna reagera på olyckan, och
- samordna den luftburna övervakningen av fartygslederna för att ge en komplett bild av utsläpp från fartyg och att avslöja misstänkta förorenande aktörer.

Arbetet inom Helcom Maritime syftar till att förebygga föroreningar från sjöfarten, både i samband med fartygens normala drift och i samband med olyckor samt även strandnära samarbete (se vidare [www.helcom.fi](http://www.helcom.fi)).

#### 4.4.3 Bonnavalet

Det s.k. Bonnavalet reglerar ett samarbete för att hantera miljöföroreningar i Nordsjön vid händelser som leder till olje- och/eller kemikalieföroreningar. Avtalsparter är Belgien, Danmark, Frankrike, Tyskland, Irland, Nederländerna, Norge, Storbritannien, Sverige och Europeiska kommissionen. Det geografiska avtalsområdet omfattar Engelska kanalen och Nordsjöområdet inklusive Skagerrak samt farvatten väst om Irland och mellan Irland och Storbritannien. Avtalet innehåller regler och rutiner för samordnad flygövervakning och för dokumentation och bevissäkring mot fartyg som bryter mot gällande utsläppsregler. Avtalet gäller också större oljeutsläpp från oljeplattformar till havs. Länderna har ett ömsesidigt varningssystem samt rutiner för samordnade bekämpningsinsatser vid större olyckor eller illegala utsläpp (se vidare [www.bonnagreement.org](http://www.bonnagreement.org)).

## 4.5 Övrigt regionalt, multilateralt och bilateralt samarbete

### 4.5.1 Barentsavtalet

Sedan december 2008 finns inom Barentsrådet ett samarbetsavtal mellan Sverige, Finland, Norge och Ryssland om förebyggande arbete samt beredskap för insatser vid nödsituationer i Barentsregionen. En avtalspart kan i en nödsituation begära stöd i den inledande fasen i form av t.ex. räddningstjänstresurser från övriga parter. Varje avtalsslutande part åtar sig att lämna det stöd som den anser sig kunna erbjuda. En kommitté för implementering och den vidare hanteringen av avtalet har etablerats. Inom ramen för samarbetet genomförs större räddningstjänstövningar, s.k. Barents Rescue. Den första övningen i regionen ägde rum 2001 och har följts av övningar 2005, 2007 och 2009. Den senaste övningen ägde rum i Sverige under 2011.

### 4.5.2 Östersjöstaternas råd

Östersjöstaternas råd (CBSS) är ett organ för multilateralt samarbete mellan regionens regeringar som bildades 1992. Medlemmarna utgörs av alla Östersjöns nio strandstater: Danmark, Estland, Finland, Lettland, Litauen, Polen, Ryssland, Sverige och Tyskland, samt Norge, Island och Europeiska kommissionen. Den högsta beslutande nivån inom CBSS är utrikesminister- eller statschefsmöten, som äger rum en gång vartannat år. På myndighetsnivån träffas generaldirektörerna samt olika expertgrupper. För närvarande arbetar CBSS inom områdena energi, ekonomi, miljö, utbildning och civil säkerhet. Inom ramen för civil säkerhet återfinns bland annat ett nätverk för samarbete inom området Civil Protection. Under det Svenska ordförandeskapet i EU hösten 2009 antogs EU:s Östersjöstrategi. Syftet med strategin var att stärka regionalt samarbete. Ett antal myndigheter i Sverige fick ett regeringsuppdrag att aktivt delta i genomförandet av EU:s Östersjöstrategi.

### 4.5.3 Bilateralt samarbete med Estland, Lettland och Litauen

Sverige har undertecknat samarbetsavtal med Estland, Lettland och Litauen. Syftet med dessa är att utveckla samarbetet på civilskyddsområdet och genom förebyggande åtgärder skydda människor, miljö m.m. mot natur- och miljöolyckor och teknologiska olyckor. Vid en kris eller allvarlig händelse ska parterna kunna begära bistånd med stöd av avtalen. Parterna ska underlätta mottagandet av hjälp enligt avtalen. För svenskt vidkommande är MSB utpekad som behörig myndighet i alla tre avtalen.

MSB har dessutom tre beredskapsavtal med motsvarande myndigheter i Estland, Lettland och Litauen med syftet att genomföra ovan nämnda avtal. Alla tre avtal anger att MSB kan bidra med s.k. *rapid response team*, insats vid oljeutsläpp, personalstöd och experter. Liksom regeringsavtalen anger beredskapsavtalen att parterna, dvs. myndigheterna i detta fall, ska samarbeta kring informationsutbyte avseende forskning, utveckling och erfarenheter av insatser vid olyckor. Avtalen ger även utrymme för praktiskt samarbete såsom övningar, utbildningar och expertutbyten i mån av finansiering. Enligt alla avtal ska parterna underlätta för mottagande av stöd.

### 4.5.4 Bilateralt samarbete med Ryssland

Samarbete på civilskyddsområdet baseras på en överenskommelse mellan Sveriges och Rysslands regeringar sedan juli 1997. Det omfattar förebyggande av, beredskap för och insatser vid olyckshändelser. MSB arbetar med den praktiska utvecklingen och tillämpningen av samarbetet inom ramen för överenskommelsen. EMERCOM of Russia (Ministry of Emergencies) är ansvarig myndighet från den ryska sidan.

### 4.5.5 Bilateralt samarbete med Ukraina

Sverige och Ukraina har ett samarbete på civilskyddsområdet baserat på ett samarbetsavtal mellan MSB och Ministry of Emergencies. Avtalet tecknades 2004 och har förlängts t.o.m. år 2014. Samarbetet omfattar utveckling av kapacitet inom förebyggande av, beredskap för, och insatser vid naturolyckor och tekniska olyckor. I avtalet ingår

också att etablera kontaktvägar för att utbyta information samt förfrågningar om stöd mellan parterna vid olyckor och katastrofer.

## 4.6 FN

Majoriteten av världens nationer är medlemmar i Förenta nationerna (FN), som därmed är den ledande organisationen för fred och säkerhet. Sveriges politiska stöd till FN är starkt och Sverige är en av de största bidragsgivarna. Sverige har deltagit i flertalet av FN:s fredsbevarande insatser sedan 1960-talet. FN har en ledande roll i samordningen av internationella humanitära insatser för att rädda liv och lindra nöd i anslutning till väpnade konflikter, naturkatastrofer och andra katastrofliknande förhållanden.

### OCHA

FN-organet OCHA (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) har det övergripande ansvaret för koordinering av internationella humanitära katastrofinsatser. Svenska humanitära katastrofinsatser koordineras därför generellt via FN. Formellt styrs OCHA av FN:s generalförsamling. Förutom att samordna det internationella humanitära biståndet är OCHA:s ansvar att mobilisera och samordna humanitär verksamhet i partnerskap med internationella och nationella aktörer.

### UNDAC

Under OCHA finns FN-organet UNDAC (The United Nations Disaster Assessment and Coordination) som ansvarar för delar av FN:s hjälp vid koordinering av olyckor och katastrofer. UNDAC:s uppdrag är att ge hjälp i den inledande fasen till nationer som drabbats av en kris eller allvarlig händelse. UNDAC-team kan vara på plats, var som helst i världen, inom 12 till 48 timmar efter en inträffad olycka, främst efter naturkatastrofer men även efter andra mer omfattande olyckor. Det är OCHA och eller det drabbade landet som begär FN:s hjälp och hjälpen finansieras helt och hållet av FN. Sedan UNDAC:s start 1993 har de genomfört drygt 200 katastrofinsatser i 90-talet nationer. Flertalet av de hjälpta nationerna tillhör de fattigare av världens länder. I samband med orkanen



Katrina i USA 2005 bistod dock UNDAC även ett väl utvecklat land som USA, eftersom behovet av hjälp var så omfattande.

### Internationella atomenergiorganet

Det internationella atomenergiorganet, IAEA, är ett FN-organ som bl.a. stödjer staters arbete med att förbättra sin kärnsäkerhet och att förbereda sig för att bättre kunna hantera t.ex. kärnkraftsolyckor. Sverige kan efterfråga internationellt stöd via IAEA:s Respons och assistansnätverk för radiologiska och nukleära nödsituationer (RANET). RANET baseras på FN-konventionen om assistans i händelse av en nukleär eller radiologisk nödsituation (Convention on Assistance in the Case of Nuclear Accident or Radiological Emergency, 1986) och bygger på listor av resurser som anslutna länder anmält till IAEA (se vidare [www.iaea.org](http://www.iaea.org)).

Sverige har även möjlighet att begära stöd direkt från Danmark, Norge och Finland genom det nordiska avtalet om assistans i samband med strålningsolyckor (Nordic Mutual Emergency Assistance Agreement in Connection with Radiation Accidents, 1963).

## 4.7 Nato

Sverige har sedan många år tillbaka ett omfattande och väl utvecklat samarbete med Nato (North Atlantic Treaty Organisation) inom Partnerskap för fred (PFF), Euroatlantiska partnerskapsrådet (EAPR) och i de insatser som Sverige deltar i.

Inom Natos civila samarbetsområde (Civil Emergency Planning, CEP) hanteras frågor rörande civil beredskapsplanering, krisberedskap och humanitära katastrofinsatser. Grunden för CEP-samarbetet inom Nato är att civil beredskap betraktas som ett nationellt ansvar. Genom samverkan på Nato/EAPR-nivå ska nationella kapaciteter och procedurer kunna harmoniseras för att säkerställa att det finns möjlighet att gemensamt använda civila resurser när så behövs. Sverige har deltagit i samarbetet med Nato inom det civila området sedan mitten av 1970-talet, inledningsvis huvudsakligen konceptuellt men under senare år på ett mera konkret sätt. I arbetet med civila resurser har Sverige framförallt varit delaktigt i utvecklingen av transportkapaciteter, medicinska

resurser, CBRN, kommunikationsutrustning och resurser för katastrofinsatser.

Arbetet bedrivs inom den övergripande kommittén Civil Emergency Planning Committee (CEPC) samt i fyra underliggande kommittéer, som behandlar olika fackområden. Arbetet inom CEPC involverar flera myndigheter i Sverige främst MSB men även myndigheter som Jordbruksverket och Trafikverket.

Nato bedriver tillsammans med sina partnerskapsländer ett omfattande arbete och erfarenhetsutbyte rörande civil beredskapsplanering och samordning av humanitära katastrofinsatser. EAPR är det enda forum som erbjuder möjligheter till en samlad diskussion och samordning av 50 länders civila beredskapsplanering. Inom samarbetet finns bl.a. en överenskommelse Memorandum of Understanding (MoU) on the facilitation of Vital Civil Cross Border Transportation. Syftet med överenskommelsen är att underlätta gränspassager för civila transporter av materiel till katastrofinsatser inom EAPR-området. Ett 30-tal länder har undertecknat överenskommelsen och Sverige gjorde det år 2007.

The Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre (EADRCC) är ett särskilt organ inom Nato för koordinering av medlems- och partnerskapsländernas humanitära katastrofinsatser. De är verksamma 24 timmar om dygnet sju dagar i veckan (se vidare [www.nato.int/eadrc/](http://www.nato.int/eadrc/)).

## 5 Svar på utredningens förfrågningar

Utredningen skickade hösten 2011 brev till 30 myndigheter och andra intressenter för att informera om utredningen och för att ställa ett antal frågor. Under våren 2012 ombads även Försvarmakten, Kustbevakningen, Myndigheten för Samhällsskydd och beredskap, Socialstyrelsen, Strålsäkerhetsmyndigheten, Svenska Kraftnät och Sveriges Kommuner och Landsting att redovisa vilka internationella samarbeten och avtal som är aktuella för deras myndigheter vid begäran om internationellt stöd. Alla de myndigheter som ingår i samverkansområden enligt förordningen om krisberedskap och höjd beredskap har ombetts att svara på frågorna.

Svarsfrekvensen har varit mycket god. Samtliga myndigheter, utom en, har kommit in med svar. Myndigheternas svar har sammanställts och analyserats. Nedan följer korta sammanfattningar av svaren under respektive fråga.

*Skulle er myndighet/organisation komma att bli involverad i samhällets hantering av något av de nämnda typfallen och i så fall på vilket sätt?*

Beroende på ansvarsområden så har flertalet av myndigheterna svarat att deras myndighet kommer att bli involverad i samhällets hantering i ett eller flera av typfallen beskrivna i utredningens direktiv. Graden av involvering varierar väsentligt. De myndigheter som svarat att de kommer att bli involverade anger i flera fall att deras myndighets expertkunskaper kommer att efterfrågas. Endast några få myndigheter anser att de inte alls kommer att bli involverade.

*Vilket internationellt stöd skulle ni kunna komma att behöva begära i en sådan situation?*

Hälften av de tillfrågade myndigheterna har svarat att de inte kan se något behov av att begära internationellt stöd vid en kris eller allvarlig händelse i enlighet med tidigare nämnda typfall. De myndigheter som har svarat att de kan se ett behov har angett att de kan komma att behöva stöd främst i form av expertis beroende på krisens eller den allvarliga händelsens utformning. Några myndigheter har varit mycket konkreta och räknat upp specifik personal och särskild materiel såsom extra lastbilar och chaufförer, mobila destruktionsanläggningar med personal, rekonstruktion av data, reservdelar av olika slag, dieselaggregat, plast till rundbalar, vaccinering av nyckelpersoner, spridningsberäkningar, bygglidare och materiel till reservbroar m.m.

*Genom vilka internationella samarbeten och avtal kan ett sådant stöd komma att begäras?*

Hälften av myndigheterna har svarat att de inte har några egna internationella avtal som berör internationellt stöd. Den andra hälften har svarat att de har olika internationella samarbeten eller avtal som har koppling till internationellt stöd. Flera understryker vikten av att ha goda internationella kontakter och nätverk som enkelt kan användas vid olika situationer. Några myndigheter framhåller att aktörer i form av privata företag hanterar resursbrister genom kommersiella avtal eller stödinsatser inom företaget som kan finnas i flera länder och regioner. Som mest redovisar en myndighet ett 30-tal internationella avtal. I övrigt har myndigheterna angett något eller några stycken internationella avtal.

*Kan ni förutse några hinder (rättsliga, strukturella eller andra) för Sverige att ta emot det internationella stöd ni skulle kunna komma att begära?*

En majoritet av myndigheterna har redovisat att de inte kan förutse några hinder för att ta emot internationellt stöd som de skulle kunna komma att begära. Flera lyfter dock fram att de själva inte har haft tillfälle att studera frågan närmare. De myndigheter som räknar upp möjliga hinder berör bl.a. yrkeslegitimationer, tillträdes-

frågor, införsel av varor t.ex. läkemedel och vaccin samt myndighetsutövning.

### Länsstyrelserna

I utredningen har en länsstyrelserepresentant deltagit som expert. Länsstyrelserna har via denna expert, i ett tidigt skede av utredningen, beretts tillfälle att lämna synpunkter och bidrag till utredningen. Bland annat har länsstyrelserna lyft fram behovet av stöd avseende utbildning och kunskapshöjande insatser inom området samt önskemål om ett sammanhållet system för hur Sverige tar emot internationell hjälp vid en kris eller allvarlig händelse. Länsstyrelserna har även framhållit behovet av resurser till länsstyrelserna för att kunna utveckla förmågan att ta emot internationellt stöd på den regionala nivån i samverkan med kommunerna och andra berörda aktörer.

## 6 Internationella riktlinjer för värdlandsstöd

Host Nation Support (HNS) eller värdlandsstöd har aktualiserats i tilltagande omfattning under de två senaste decennierna. Detta sedan det blivit allt mer tydligt att det behövs nationella strategier för hur ett land mest effektivt tar emot internationellt stöd när de nationella resurserna inte räcker till för att hantera en kris eller en allvarlig händelse. I detta kapitel presenteras EU:s nyligen framtagna riktlinjer för värdlandsstöd. Vidare redogörs kortfattat för några av de mest tongivande riktlinjerna som tagits fram inom FN och Internationella Röda Korset.

### 6.1 EU:s riktlinjer

Kommissionen tillsatte en arbetsgrupp med uppgift att utarbeta riktlinjer för värdlandsstöd under 2010. Arbetet intensifierades under det belgiska ordförandeskapet hösten 2010. Belgien hade HNS som en prioriterad fråga och arrangerade ett seminarium. När arbetet började visade det sig att endast Nederländerna och Grekland hade tagit fram generella nationella riktlinjer för att ta emot internationellt stöd. Arbeta med att ta fram riktlinjer pågick även i Norge och Italien. (Norge deltog i EU:s arbete med att ta fram riktlinjer för värdlandsstöd genom EES-samarbetet.)

Efter seminariet organiserades arbetet i en arbetsgrupp. En analys av befintliga internationella riktlinjer genomfördes liksom en genomgång av tidigare erfarenheter från stora kriser och övningar. Under november 2011 presenterades utkast till riktlinjer. Efter att ha varit ute på skriftlig procedur i *Civil Protection Committee* antogs riktlinjerna den 19 januari 2012.

EU:s riktlinjer är inte bindande. Riktlinjerna ska ses som ett stödjande verktyg för EU:s medlemsländer i händelse av att de

behöver ta emot internationellt stöd vid en kris eller allvarlig händelse. Kommissionen uppmanar alla medlemsstater att tillämpa riktlinjerna i de nationella krishanteringssystemen och använda dem så långt det är möjligt. Riktlinjerna rekommenderas användas i olika omfattning beroende på krisens storlek.

Ambitionen har varit att få fram ett kortfattat och enkelt dokument. Till riktlinjerna hör ett antal bilagor med checklistor, mallar, ordlista m.m. Riktlinjerna behandlar främst fyra olika områden

- förberedande planering
- krishantering och koordinering
- logistik och transporter, samt
- legala och finansiella frågor.

Riktlinjerna tar även kortfattat upp områdena media och kommunikation, relationer med tredjeland och andra organisationer samt säkerhet och skydd. Medlemsländerna uppmanas att även se över dessa områden (se vidare dokument Civil 18/5/1 Draft EU Host Nation Support Guidelines, den 20 december 2011).

## 6.2 FN:s riktlinjer

FN:s olika riktlinjer och handböcker utgör stöd för många andra organisationers motsvarande dokument. I avsnitt 4.6 beskrivs FN:s arbete och koordinering av internationella humanitära katastrofinsatser genom OCHA och UNDAC.

Sedan ett 20-tal år tillbaka har FN tagit fram riktlinjer för sök- och räddningsteam *International Search and Rescue Advisory Group, Guidelines and Methodology (INSARAG)*.

Vidare finns det *On-Site Operations Coordination Centre guidelines (OSOCC guidelines)* som ursprungligen togs fram av INSARAG och OCHA som stöd för länder som drabbats av stora jordbävningsskatastrofer. Under det senaste decenniet har dessa riktlinjer använts vid andra typer av kriser och allvarliga händelser. En OSOCC etableras av den internationella stödgrupp som först är på plats om landet inte självt har klarat av att ordna en organisation för koordinering av inkommande internationellt stöd.

Sedan 2006 har UNDAC även en uppdaterad handbok som stöd för att bättre hantera och koordinera kriser (se vidare [www.unocha.org](http://www.unocha.org)).

### 6.3 Internationella Röda Korsets riktlinjer

Internationella Röda Korset påbörjade redan 2001 ett arbete med att studera de globala legala ramverk som finns för att ta emot internationellt stöd. Efter flera års forskning, studier och konsultationer med olika intressenter kunde organisationen konstatera bl.a. följande:

- Flertalet länder förlitar sig på ad-hoc lösningar, personliga kontakter och att gällande lagar m.m. är tillräckliga för att kunna ta emot internationellt stöd.
- Få länder har gjort reella förberedelser för att vid behov kunna frånga t.ex. rutinmässiga krav på visum och att det saknas möjligheter för undantag t.ex. när det gäller införsel av mat, medicin och djur.
- Skadeståndsfrågor täcks dåligt av den nationella lagstiftningen.
- Förberedelser för att ta emot stöd från icke-statliga organisationer saknas oftast.
- Generella standarder för vilken kvalitet stödet bör hålla saknas i många fall.

Ovan ledde till att Internationella Röda Korset tog fram riktlinjer för hur nationella legala system kan förberedas för mottagande av internationell hjälp, *International Disaster Response Laws, Rules and Principles* (IDRL-guidelines).

IDRL-guidelines har även använts av många internationella organisationer bl.a. ASEAN (Association of Southeast Asian Nations), Nato och EU i utvecklandet av regionala riktlinjer. FN har i flera resolutioner uppmärksammat IDRL-guidelines. Riktlinjerna uppdateras och utvecklas allt eftersom. Den senaste konferensen om IDRL-guidelines hölls i november 2011.

### 6.4 Några övriga riktlinjer

Förutom de tidigare beskrivna riktlinjerna finns det ett antal riktlinjer som ofta nämns i samband med begäran om internationellt stöd enligt nedan. Riktlinjerna behandlar olika delar av värdlandsstöd.



- Nato/Checklist for the Request, reception and Provision of International assistance
- Incoming Foreign Assistance, Assistance Manual, Volume 3, 2010 (Nederländerna)
- Oslo Guidelines, Guidelines on the Use of foreign Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief, November 2007

## 7 Några internationella jämförelser

Under 2010 och 2011 inträffade en rad olika kriser och allvarliga händelser där internationella resurser kom till användning. Här kan bl.a. nämnas jordbävningar i Haiti och Chile, vulkanutbrott och askmoln på Island, översvämning i Pakistan, skogsbränder i Australien samt jordbävning, tsunami och kärnkraftshaveri i Japan.

I det här kapitlet har utredningen valt att beskriva de nordiska grannländerna Danmarks, Finlands och Norges arbete med frågor kopplat till värdlandsstöd (HNS). Liksom Sverige har övriga nordiska länder begränsad eller ingen erfarenhet av att ta emot internationellt stöd vid en kris eller allvarlig händelse. Av de nordiska länderna här beskrivna är det Norge som förefaller ha kommit längst i sitt arbete med att bl.a. utveckla ett förslag till manual för värdlandsstöd. Som tidigare beskrivits i kapitel 6 har Norge deltagit i den arbetsgrupp som tagit fram EU:s riktlinjer för värdlandsstöd.

Utredningen har även valt att beskriva hur Japan hanterade det omfattande stöd som de erbjöds i samband med händelserna i Fukushima under våren 2011. Utvärderingen av händelserna i Japan pågår fortfarande. Vissa slutsatser har dock redan dragits men fler är säkert att vänta.

### 7.1 Danmark

I Danmark är det Försvarsministeriet som har ansvaret för krisberedskapsfrågor. Till sin hjälp har Försvarsministeriet myndigheten Beredskapsstyrelsen (BRS), som bl.a. har genomfört en del förberedande åtgärder för värdlandsstöd. BRS har tillsammans med berörda myndigheter haft i uppdrag att identifiera möjliga hinder för att ta emot internationell hjälp. En del lagförändringar har föreslagits men ännu inte genomförts. Under 2011 har BRS uppdaterat *Standard of Operations Procedures* (SOP) vid internationellt stöd. I

det arbetet ingick bl.a. en genomgång av internationella avtal och en översyn av hur Danmark skulle kunna ta emot vattenpumpar.

Frågor kopplade till HNS behandlades redan till del i den Nationella sårbarhetsutredningen från 2004 (*Udvalget for National Sårbarhedsudredning*). Vidare har världlandsstöd diskuterats bl.a. i samband med EU:s framtagande av riktlinjer för HNS samt i samband med det nordiska samarbetet kring Hagadeklarationen.

Under 2010 genomförde Danmark en analys där alla berörda myndigheter fick ta ställning till ett katastrofscenario och beskriva vilka svårigheter de ställdes inför. Det resulterade bl.a. i en checklista med möjliga hinder som successivt kommer att bearbetas.

Danmark har liten erfarenhet av att ta emot internationellt stöd. De fick bl.a. stöd från Sverige i samband med det internationella klimatmötet i Köpenhamn i december 2009. Hjälpens bestod av CBRN-expert och ett USAR-team (Urban Search and Rescue). Vid detta tillfälle kunde konstateras att det fanns såväl strukturella som legala hinder för mottagande av internationellt stöd. Som tidigare omnämnts i avsnitt 4.2.2 kan t.ex. Nordred-avtalet bara tillämpas när något har hänt och inte i förebyggande syfte.

## 7.2 Finland

I Finland är det Statsrådet som har det övergripande ansvaret för krisberedskapsfrågor. (Statsrådet är Republiken Finlands regeringsorgan. Statsrådet leds av statsministern, som väljs av riksdagen och utnämns av republikens president. Övriga medlemmar i Statsrådet är utnämnda av presidenten på förslag av statsministern.) Vid en krissituation leder det berörda ministeriet verksamheten i samarbete med andra ministerier. Samtliga ministerier har ett ansvar att ta fram beredskapsplaner. Inrikesministeriet är det ministerium som i övrigt hanterar krisberedskapsfrågor. Det finns ingen särskild myndighet som arbetar med dessa frågor.

Finland har hittills inte tagit emot internationellt stöd för att hantera en nationell kris. En diskussion om att se över Finlands förmåga att ta emot internationellt stöd har påbörjats, men några åtgärder har inte genomförts.

Sedan juli 2011 har Finland en ny räddningslag. I avsnittet Internationell räddningsverksamhet i räddningslagen anges att Inrikesministeriet vid behov av räddningsinsatser kan begära internationellt bistånd från EU, en annan stat eller en internationell organisation.

Aktuella avtal som bl.a. berör HNS i Finland är Nordred-avtalet, Barentsavtalet och bilaterala avtal med Ryssland och Estland.

### 7.3 Norge

I Norge är det Justitie- och beredskapsdepartementet (JD) som samordnar departementens arbete med säkerhet och beredskap. Till sin hjälp har JD myndigheten *Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap* (DSB). DSB ska ha övergripande kunskap om risk- och sårbarheter i det norska samhället och driva på arbetet med att förebygga olyckor, kriser och andra oönskade händelser.

Huvudprincipen är att varje departement har samma ansvar under en krissituation som under normala omständigheter. Departementen har ett direkt politiskt ansvar för myndigheterna inom respektive område och vid en större nationell kris har departementen även ett operativt ansvar.

Vid mer komplexa kriser aktiveras *Regeringens Krisråd* (RKR) som har till uppgift att säkra strategisk koordinering och samverkan mellan berörda departement. Det departement som är mest berört av den uppkomna krisen leder arbetet i RKR. Vid en kris ska RKR utarbeta lägesrapporter, värdera tilltänkta åtgärder, agera inom det egna området, samverka med andra departement och samordna information till media och befolkning. På JD finns en krisstödsenhet som stödjer det departement som är drabbat.

Vidare finns det på samma sätt som i Sverige ett motsvarande geografiskt ansvar i Norge. I Norge är det emellertid polisen som har ansvaret att leda den akuta hanteringen av en olycka eller en kris. I vissa fall kan även en kommun i Norge vara ansvarig för att hantera en kris t.ex. vid en pandemi, översvämning eller storm. Om krisen omfattar flera kommuner kan fylkesmannen, motsvarande den svenska länsstyrelsenivån, gå in och koordinera krisen.

Norges främsta statliga förstärkningsresurs för beredskapsarbete och hantering av allvarliga händelser är Sivilforsvaret. Det är en viktig aktör i den norska räddningstjänsten. Sivilforsvaret är indelat i 20 distrikt och har cirka 250 personer fast anställda samt en operativ styrka på 8 000 män och kvinnor som är redo att kallas in. Män och kvinnor mellan 18 och 65 år kan kallas in med plikt.

Norge har en stark tradition av civil-militärt samarbete. Det är därför naturligt att även de militära resurserna uttöms innan Norge begär internationellt stöd (Stortingsmelding nr 22, 2007–2008).

### Fortsatt arbete med värdlandsstöd

Sedan flera år tillbaka arbetar JD och DSB med att utveckla Norges förmåga att ta emot internationellt stöd vid kriser. Frågan har behandlats i flera förslag till Stortinget sedan 2001. Bland annat har den norska lagstiftningen setts över och vissa ändringar har genomförts t.ex. i utlänningslagen och inom sektorerna tull samt hälso- och sjukvård.

På uppdrag från JD utvecklar DSB för närvarande ett förslag till manual för värdlandsstöd i Norge. Inriktningen är att med utgångspunkt i det nuvarande beredskapssystemet implementera relevanta delar från internationella riktlinjer och särskilt de nyligen framtagna EU-riktlinjerna.

Syftet med manualen är att den ska utgöra ett stöd för och ge information till alla aktörer som kan komma att få behov av att ta emot internationellt stöd framöver. Manualen lyfter fram fyra områden som särskilt viktiga:

1. förfrågan om internationellt stöd,
2. att säkerställa effektivt mottagande av internationella resurser,
3. att säkerställa ett bra stöd till inkommande internationella stödgrupper, och
4. att genomföra en bra avslutning av en stödsats.

Möjligheten att nå framgång inom dessa fyra områden bygger på att berörda aktörer vidtar förberedande åtgärder innan en kris inträffar. DSB planerar att inom den närmaste perioden utveckla funktioner för att kunna ta emot inkommande internationellt stöd på ett bra sätt. Det omfattar bl.a. mottagningsplatser, logistik och administrativt stöd.

I manualen föreslås att DSB ska ha en rådgivande roll och förmedla expertstöd till drabbade aktörer. DSB föreslås vara kontaktpunkt mellan den myndighet som begär stöd och den organisation eller land som ger internationellt stöd. När Norge begär internationellt stöd ska DSB:s uppgift först vara att förankra detta politiskt. När det akuta stödet har lämnats kan DSB bistå den drabbade aktören med hjälp att avsluta uppdraget. Beslut om manualen har fördröjts av olika anledningar, men förväntas fattas under våren 2012.

## 7.4 Japan

Den 11 mars 2011 hamnade Japan i nyhetsflödets fokus under flera veckor. Krisen startade med en omfattande jordbävning i Stilla havet som uppmättes till 9,0 på Richterskalan. Jordbävningen följdes av en kraftig tsunamivåg som uppmättes till som mest 40 meters höjd. Den orsakade förödelse i varierande grad utmed en cirka 450 km lång kuststräcka. Vågen gav vidare upphov till haveriet av kärnkraftverket Fukushima Daiichi som ligger cirka 250 km norr om Tokyo. Omkring 20 000 människor har konstaterats döda eller saknade. Drygt 20 % av landets elproduktion slogs ut.

Den här krisen var den mest omfattande sedan andra världskriget. Japan har en lång erfarenhet av kriser och allvarliga händelser, bl.a. eftersom landet ligger i ett utsatt jordbävningsområde. Före trippelkatastrofen i mars 2011 hade landet dock begränsad erfarenhet av att ta emot internationellt stöd. Under 1995 inträffade en jordbävningskatastrof i Kobe. Vid det tillfället fick Japan internationellt stöd med räddningsteam från bl.a. Frankrike och Schweiz. Sedan denna händelse har rutinerna för att ta emot internationellt stöd förbättrats och förenklats, t.ex. när det gäller bestämmelser om körkort och karantän för tjänstehundar. I mars 2011 underställdes varje inkommande räddningsteam en japansk myndighet, vilken t.ex. kunde vara en enhet från polisen eller brandkåren som hade skickats till de drabbade områdena från någon annan del av landet.

Katastrofen i mars 2011 ställde den interna organisationen i Japan inför en stor utmaning. Drygt 160 länder och 40 internationella organisationer erbjöd Japan stöd. Av dessa bidrog 124 länder och organisationer med resurser i form av materiel, personal eller finansiellt stöd. Det finansiella stödet uppgick till knappt 1,5 miljarder kronor, varav en stor del kanaliserades via Röda Korset i Japan.

Under själva krishantering efterfrågade den japanska regeringen inte något internationellt stöd, med undantag för viss utrustning för att hantera kärnkraftsolyckan i Fukushima. Trots detta erbjöds Japan en stor mängd resurser. Alla erbjudanden visade sig bli en stor utmaning för den japanska regeringen att hantera. Stora svårigheter uppstod med att matcha erbjudandena med de faktiska behoven i de drabbade områdena. Behoven var initialt mycket stora. Det visade sig vid flera tillfällen att det erbjudna utländska stödet inte kunde komma fram tillräckligt snabbt dit det behövdes. Istället införskaffades materiel på annat sätt.

Vissa länder skickade iväg hjälpsändningar utan att få klartecken från japansk sida. De som var ansvariga för den lokala distributionen tyckte ibland att utrikesministeriet var alltför tillmötesgående gentemot stödländerna vilket skapade problem lokalt.

Ett annat stort problem var inledningsvis att det inte fanns någon information om resursbehoven, vilket framförallt berodde på att hela samhällen längs kusten jämnats med marken och att telenätet temporärt slagits ut. På många håll var det först efter några dagar när den japanska försvarsmakten kommit på plats som en första uppskattning av behoven kunde göras.

Från japanskt håll har det framkommit att viss materiel varit mer värdefull än annan, bl.a. följande:

- tält för tillfällig förvaring av de utländska hjälpsändningarna,
- transporter för de utländska hjälpsändningarna,
- lampor för fältbruk, och
- dosimetrar för mätning av radioaktiv strålning.

Det finansiella stödet via Röda Korset i Japan, både inhemskt och utländskt, har varit till stor hjälp för att komplettera de statliga insatserna. Hjälpen har i hög utsträckning gått till att införskaffa hushållsutrustning och elektriska apparater till de som förlorat sina hem, för att de skulle kunna leva ett någorlunda normalt liv i evakueringscentra och tillfälliga bostäder. Den typen av stöd visade sig vara svår för staten att tillhandahålla, eftersom det finns lagar och regler som styr vad som ska betraktas som katastrofhjälp.

Ett trettiotal nationer och organisationer bidrog med räddningsteam. Från japansk sida sägs att den internationella insatsen var värdefull, även om det inte har kunnat konstateras att några liv har räddats tack vare dessa ansträngningar.

Vid samtal med det japanska regeringskansliet har det framkommit att Japan redan dragit ett antal lärdomar från kris-  
hanteringsarbetet enligt nedan.

- Den decentraliserade krisorganisation som Japan har eftersträvat fungerade inte i detta fall eftersom hela samhällen, inklusive de lokala myndigheterna, på många håll slogs ut.
- Det är viktigt att ta tillvara de erfarenheter landet gjort för att utveckla och förbättra rutiner. Samordningen mellan departement och myndigheter måste stärkas.

- Övningar måste hållas med jämna mellanrum, inte minst för att förhindra att information och kunskap går förlorad när personal roterar.
- Ansvar för olika delar av krisorganisationen måste vara tydlig. Det gäller även mottagandet av internationell hjälp, t.ex. att det inte råder någon tvekan om vilken som är ansvarig myndighet för räddningsteam och donationer av olika slags materiel, livsmedel m.m.
- Internationella räddningsteam bör inte avresa innan klartecken har getts från det mottagande landet.
- De internationella stödgrupperna bör i så stor utsträckning som möjligt vara självförsörjande med t.ex. transporter, drivmedel och livsmedel. Detta bör ombesörjas av respektive lands ambassad. Japan ser gärna att de internationella riktlinjerna för hjälpsändningar kompletteras med principer för vad räddningsteamens förväntas stå för själva.
- Det är viktigt att relevanta myndigheter är förberedda så att onödig byråkrati inte förhindrar mottagandet av internationella stödgrupper och andra stödsatser.

En oberoende expertpanel gör för närvarande en utvärdering av olika aspekter av krishantering, inklusive internationella stödsatser. Panelen har hittills presenterat ett par delrapporter. Det är oklart om panelens arbete kommer att leda till förslag till lagändringar eller om det i första hand blir rekommendationer som syftar till att förbättra rutiner och samordning.



## DEL II

Strukturella hinder  
och möjligheter i det svenska  
krisberedskapssystemet vid  
internationellt stöd

## 8 Hur kan Sverige stärka sin förmåga att ta emot internationellt stöd?

I kapitlet behandlas inledningsvis ett antal utgångspunkter för utredningens förslag vad gäller de strukturella hindren. Därefter följer de områden som utredningen har kommit fram till kan uppfattas vara eller utgöra reella strukturella hinder vid mottagande av internationellt stöd. Varje avsnitt innehåller en redovisning och analys av eventuella hindrande faktorer samt, där det bedömts finnas behov, utredningens åtgärdsförslag.

I avsnitt 8.2 behandlas utbildning och övning. I avsnitt 8.3 presenteras ett antal funktioner och verksamheter som behöver finnas på plats för den aktör som ska hantera en kris eller en allvarlig händelse: en central expertstödsfunktion, ankomst- och avreseplatser, mottagningsplatser, logistik och transporter samt kommunikation. Frågor kopplade bl.a. till funktionernas och verksamheternas bemanning och uthållighet behandlas i avsnitt 8.4 och 8.5.

Därefter behandlas i avsnitt 8.6–8.8 några frågor av varierande karaktär. Det gäller behov av nationell resursöverblick, roll- och ansvarsfördelning samt massmedia och kommunikation.

Slutligen konstaterar utredningen i avsnitt 8.9 att arbetet med att hitta och undanröja hinder behöver fortsätta.

## 8.1 Utgångspunkter för utredningens förslag

### Det svenska krisberedskapssystemet utgör grunden

Det svenska krisberedskapssystemet ses över kontinuerligt och utvecklas allteftersom nya behov uppkommer. Som tidigare redogjorts för i kapitel 3 är utgångspunkten för det svenska krisberedskapssystemet ansvarsprincipen.

När det inträffar en kris eller allvarlig händelse i Sverige kommer hanteringen troligen innebära svårigheter oavsett om den hanteras enbart med nationella resurser eller om det behövs internationella resurser. Det svenska krisberedskapssystemet får inte utformas så att det blir lättare att få stöd och extra resurser så fort den ansvarige aktören begär internationellt stöd. Det skulle i förlängningen försvaga ansvarsprincipen och ge felaktiga incitament. Utredningen bedömer dock att när internationellt stöd begärs kommer den eller de aktörer som hanterar krisen att vara utsatta för exceptionella påfrestningar. En sådan situation kan komma att kräva extra stödresurser för att kunna lösa den uppkomna situationen på ett så bra sätt som möjligt.

Utredningen framhåller vikten av helhetssyn vid hanteringen av en kris eller allvarlig händelse. Förmågan att kunna begära och hantera internationellt stöd bör vara en integrerad del av krisberedskapen. Utredningen föreslår ett antal kompletteringar i det svenska krisberedskapssystemet för att stärka Sveriges förmåga att ta emot internationellt stöd.

### Internationella riktlinjer och EU:s riktlinjer för värdlandsstöd

FN, Nato och Internationella Röda Korset m.fl. har under de senaste decennierna utarbetat olika riktlinjer för hur ett land på bästa sätt kan ta emot internationellt stöd vid en nationell kris eller en allvarlig händelse. Dessa riktlinjer beskrivs kortfattat i kapitel 6.

Under januari 2012 fastställdes EU:s riktlinjer för värdlandsstöd (Host Nation Support, HNS) av Civil Protection Committee (CPC). De bygger på underlag bl.a. från ovan beskrivna riktlinjer samt erfarenheter från tidigare kriser och allvarliga händelser. EU:s riktlinjer är inte bindande men samtliga medlemsländer uppmanas att tillämpa riktlinjerna i den mån det går för att kunna ta emot internationellt stöd vid en nationell kris eller allvarlig händelse.

Utredningen kan konstatera att flertalet av de rekommendationer och förslag som tas upp i EU:s riktlinjer för värdlandsstöd i

stort överensstämmer med de förslag som tidigare diskuterats inom utredningen och med sakkunniga inom krisberedskapsområdet. Ambitionen är att utredningens förslag ska ligga i linje med EU:s riktlinjer.

### **Förmågan att kunna begära internationellt stöd vid en kris eller allvarlig händelse bör inte vara dimensionerande eller kostnadsdrivande**

Sverige har liten erfarenhet av att ta emot internationellt stöd vid en kris eller allvarlig händelse. Sverige har under modern tid varit relativt förskonat från kriser och allvarliga händelser. Med tanke på t.ex. samhällets alltmer sammankopplade infrastruktur och det tilltagande extrema väderläget bedöms riskerna för en kris eller allvarlig händelse öka. När de nationella resurserna är uttömda och inte längre räcker till bör Sverige inte tveka att be om internationellt stöd. Det kommer sannolikt vara en händelse som inte inträffar särskilt ofta. Den enskilda aktören kommer kanske aldrig eller endast vid något enstaka tillfälle att hantera en kris eller allvarlig händelse. Sverige bör därför ha ett krisberedskapssystem som är flexibelt, förberett och övat på att ta emot internationellt stöd vid en kris eller allvarlig händelse. Utredningens förslag för att stärka den svenska förmågan att ta emot internationellt stöd bör inte vara dimensionerande och inte heller kostnadsdrivande utan bör kunna finansieras inom befintliga budgetramar.

### **Flertalet kriser och allvarliga händelser löses av ansvariga aktörer utan att Regeringskansliet eller centrala myndigheter blir involverade**

I dag finns det mellan vissa aktörer ett vardagligt samarbete längs med Sveriges gränser på olika nivåer. Gränskommuner hjälper t.ex. varandra när behov uppstår. Vidare finns ett väl fungerande nordiskt samarbete på central nivå t.ex. inom områdena: miljöräddningstjänst till sjöss, räddningstjänst, elförsörjning och hälso- och sjukvård. De flesta kriser kommer fortsatt att lösas av den ansvariga kommunen, landstinget, länsstyrelsen, inom den centrala myndigheten eller inom näringslivets egna företagsstrukturer. Det innebär

att flertalet kriser kommer att lösas på ett tidigt stadium utan att centrala myndigheter och Regeringskansliet blir involverade.

### **Utredningen fokuserar på hinder utifrån de sex angivna typfallen med målet att stärka den svenska förmågan att ta emot internationellt stöd vid en kris eller allvarlig händelse**

Utredningens fokus är att stärka Sveriges förmåga att ta emot internationellt stöd vid en kris eller allvarlig händelse i enlighet med de sex typfallen angivna i direktivet. Det är viktigt att Sverige har vidtagit de förberedande åtgärder som kan göras innan en kris eller allvarlig händelse inträffar. Utredningen har valt att i stället för att lyfta fram hinder utifrån varje specifikt typfall fokusera på hinder som är generella för flertalet av typfallen.

### **Internationella avtal**

Sverige har ett omfattande internationellt samarbete och en stor mängd internationella avtal. Utredningen har bedömt att det inte är ändamålsenligt att beskriva samtliga avtal som rör internationellt stöd. Eftersom det sannolikt är de större samarbetena och avtalen som kommer att aktualiseras vid en kris eller allvarlig händelse har utredningen istället valt att beskriva dessa. Det förefaller naturligt att stöd i första hand begärs från de nordiska grannländerna och EU. Sannolikt blir det först i andra hand aktuellt att begära stöd från tredje land eller från en annan organisation.

## **8.2 Kompetensutveckling genom utbildning och övning**

**Utredningens bedömning och förslag:** Bristande kunskaper om det svenska samhället, krisberedskapssystemet, rättsligt regelverk m.m. kan utgöra ett hinder för Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) bör ges i uppdrag att genomföra en extra satsning på kompetensutveckling alternativt olika former av stöd för att under de närmaste åren höja kunskapsnivån och förmågan på

området. Därutöver bör befintliga relevanta utbildningar hos aktörerna inom krisberedskapssystemet kompletteras med moment om mottagande av internationellt stöd vid en kris eller allvarlig händelse i fredstid.

En övning bör genomföras på regional och central nivå förslagsvis under våren 2014 för att öva Sveriges förmåga att ta emot internationellt stöd.

Samtliga aktörer på regional och central nivå ansvarar fortsatt för att säkerställa att personal som har behov av denna kunskap erhåller sådan.

### **Bristande kunskaper kan utgöra ett hinder**

Det svenska krisberedskapssystemet består av ett stort antal aktörer på lokal, regional och central nivå och omfattar såväl offentlig som privat sektor. Antalet anställda som delvis eller helt arbetar med dessa frågor är många. Det är viktigt att flertalet aktörer har grundläggande kunskaper om bl.a. det svenska samhället, krisberedskapssystemet och – i vissa fall – avtal och rättsligt regelverk. En för låg kunskapsnivå riskerar att bli ett hinder i sig självt.

Områden som i olika sammanhang tagits upp som möjliga hinder för Sveriges förmåga att ta emot internationellt stöd har vid en närmare analys visat sig inte vara det. Det verkliga hindret är i dessa fall istället bristande kunskaper.

Utifrån ett effektivitets- och kostnadsperspektiv är det inte rimligt att all personal verksam inom det svenska krisberedskapssystemet ska ha fördjupade kunskaper om värdlandsstöd i Sverige, internationella riktlinjer för värdlandsstöd och om EU:s civilskyddsmekanism m.m. Den personal som bedöms ha behov av kunskaper om att begära och ta emot internationellt stöd bör dock erhålla kompetensutveckling kring dessa frågor. Utredningen vill framhålla att det är varje aktörs ansvar att säkerställa att den egna personalen har rätt typ av kompetens för att kunna lösa sina uppgifter.

### En extra satsning på utbildning

För att höja kunskapsnivån om mottagande av internationellt stöd behövs utbildning. Utredningen anser att det dels behövs en tillfällig extra satsning på kompetensutveckling under de närmaste åren för att snabbt höja kunskapsnivån, dels att lämpliga befintliga utbildningar, i den mån detta redan inte har skett, bör kompletteras med moment om mottagande av internationellt stöd vid en kris eller allvarlig händelse.

Efter genomförd utbildning bör deltagarna bl.a. ha fördjupade kunskaper om roll- och ansvarsfördelning inom det svenska krisberedskapssystemet, kunskaper om värdlandsstöd i Sverige samt om olika internationella riktlinjer och särskilt om EU:s riktlinjer för värdlandsstöd.

Aktörerna på lokal, regional och central nivå genomför sektors-specifika utbildningar och övningar i egen regi. Därutöver erbjuder MSB ett omfattande generellt utbildnings- och övningsprogram för personal verksam i det svenska krisberedskapssystemet inom bl.a. området ledning och samverkan<sup>1</sup>. Sedan något år tillbaka tillhandahåller MSB även en utbildning om internationellt stöd vid en kris eller allvarlig händelse<sup>2</sup>. Mot denna bakgrund är det lämpligt att MSB i samverkan med berörda aktörer ges i uppdrag att fullfölja den extra satsningen.

### En övning på regional och central nivå förslagsvis under våren 2014

I en del övningar ingår även sedan en tid tillbaka övningsmoment hur Sverige kan ta emot internationellt stöd vid en kris eller allvarlig händelse. Detta skedde bl.a. vid övningarna Barents Rescue och Boilex under 2011. Utredningen anser att det är viktigt att moment som innefattar mottagande av internationellt stöd övas även framöver. Utvärdering av dessa övningsmoment ger en fortsatt grund för att utveckla Sveriges förmåga att ta emot internationellt stöd.

För att pröva den svenska förmågan att ta emot internationellt stöd föreslår utredningen att en övning på regional och central nivå

---

<sup>1</sup> Här kan bl.a. nämnas Grundkurs i samhällsskydd och beredskap, Stabschefsutbildning, Högre kurs i samhällets krisberedskap, Internationell samverkan vid stora nationella händelser, Samhällsskydd och beredskap - Stora olyckor, Samverkan vid stora olyckor och extraordinära händelser, Samverkansseminarium m.m.

<sup>2</sup> Central samverkanskurs - Internationell samverkan vid stora nationella händelser.

genomförs förslagsvis under våren 2014. Syftet med en sådan övning är att pröva om vidtagna åtgärder är tillräckliga eller om det behövs ytterligare insatser för att stärka Sveriges förmåga att ta emot internationellt stöd.

### 8.3 Funktioner och verksamheter som behöver förberedas

En kris eller allvarlig händelse inträffar erfarenhetsmässigt sällan i Sverige och kan inte vara dimensionerande för bemanningen hos aktörerna i det svenska krisberedskapssystemet. Förutom storstadslänen är flertalet beredskapsenheter vid landets länsstyrelser bemannade med en eller några få personer, vilka är ålagda en mängd uppgifter förutom att hantera uppkomna kriser. Beredskapsenheterna vid de berörda centrala myndigheterna är även de oftast bemannade med få personer.

Vid en kris eller allvarlig händelse, när internationellt stöd begärs, kommer ansvariga aktörer inledningsvis bli fullt upptagna med att ta hand om den akuta krishanteringsfasen. De kommer sannolikt behöva stöd och avlastning på flera sätt bl.a. genom nedan föreslaget expertstöd. Vidare kan de behöva stöd genom att det finns en förberedd planering för hur ett antal funktioner snabbt kan etableras, såsom ankomst- och avreseplatser samt en eller flera mottagningsplatser. Aktörerna kan även behöva stöd med personalförstärkningar samt med logistik och transporter. Om dessa funktioner och verksamheter inte fungerar utgör de ett hinder för Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd.

#### 8.3.1 Expertstöd

**Utredningens bedömning och förslag:** Det krävs särskilda kunskaper vid mottagande av internationellt stöd, som av olika skäl inte alla aktörer kan ha. För att detta inte ska utgöra ett hinder behöver aktörerna ha tillgång till expertstöd vid en kris eller allvarlig händelse. MSB bör, i samverkan med övriga berörda myndigheter, utveckla en sådan funktion.

En kris eller allvarlig händelse där det behövs internationella resurser är en exceptionell situation. Vid ett sådant tillfälle behövs



en del specifika kunskaper och erfarenheter, som normalt inte krävs i den vardagliga verksamheten. En aktör som aldrig eller endast vid något enstaka tillfälle kommer att behöva hantera en sådan krävande situation, kan inte heller ha beredskap på alla plan för att klara det. Det är inte rimligt utifrån ett kostnads- och effektivitetsperspektiv att all personal verksam inom det svenska krisberedskapssystemet ska ha en sådan fördjupad kunskap om hur internationellt stöd begärs och hanteras vid en kris eller allvarlig händelse. För en effektiv krishantering kommer berörda aktörer därför behöva tillgång till expertstöd från ett antal olika myndigheter.

Behovet av expertstöd tas även upp i EU:s riktlinjer för värdlandsstöd där det rekommenderas att ”*HNS team/cell*” etableras och utbildas som en förberedande åtgärd. De ska förstärka den lokala aktören som hanterar krisen och bl.a. vara en länk mellan den lokala aktören och de inkommande internationella stödgrupperna. Riktlinjerna är mer långtgående än utredningens förslag om hur expertstödet bör utformas eftersom ansvarsprincipen är grundläggande i det svenska krisberedskapssystemet.

MSB bistår redan i dag med experter inom en rad olika områden. Myndigheten kan enligt sin instruktion bl.a. hjälpa en aktör, t.ex. en länsstyrelse, som behöver förstärkningar i stabsarbetet. Mot bakgrund av detta bör MSB i samverkan med övriga berörda myndigheter utveckla, bemanna, utbilda och öva en sådan funktion. Experterna bör ha mycket goda kunskaper om bl.a. följande områden

- internationell krishantering,
- internationella riktlinjer för värdlandsstöd,
- internationella samarbeten och avtal,
- Sveriges arbete med värdlandsstöd,
- finansieringsmöjligheter,
- rättsligt regelverk på området, och
- internationella resurser.

### 8.3.2 Ankomst- och avreseplatser

**Utredningens bedömning och förslag:** För att inte fördröja mottagandet av internationellt stöd behöver det finnas i förväg utsedda ankomst- och avreseplatser.

MSB bör i samverkan med länsstyrelserna, Försvarsmakten (FM), Tullverket, Luftfartsverket (LFV), Transportstyrelsen samt övriga berörda myndigheter ges i uppdrag att utarbeta en lista, som därefter årligen uppdateras, över möjliga ankomst- och avreseplatser för de olika transportslagen.

Vidare bör det ingå i uppdraget att säkerställa hur dessa platser ska bemannas med förstärkningspersonal som är utbildad och övad samt att utarbeta en manual över vilka uppgifter en ankomst- och avreseplats ska kunna hantera.

När Sverige begär internationellt stöd behöver det finnas en planering för var personal och materiel ska transporteras in i landet. Det blir en effektivare krishantering om ett antal ankomst- och avreseplatser är utsedda i förväg, t.ex. kan berörd personal utbildas och övas. Vidare möjliggörs för de aktörer som hanterar krisen att ha en överblick av vilka resurser som kommer in och ut ur landet. Dessa platser kommer behöva förstärkningspersonal för att klara av att ta hand om den ökade mängden av materiel och personer som snabbt ska vidare till själva krishanteringsplatsen.

Enligt EU:s riktlinjer bör medlemsländerna i förväg besluta om ankomst- och avreseplatser<sup>3</sup> för inkommande internationellt stöd, såväl för vägtransporter, järnväg, flygplatser och hamnar. Dessa bör sammanställas i en katalog och det bör framgå vilken kapacitet de olika ankomstplatserna har. Vid ankomsten till dessa platser bör varje inkommande stödgrupp om möjligt tilldelas en sambandsperson som medföljer under hela stödinsatsen. Vid detta tillfälle ska även information ges bl.a. om landet och om rådande situation för att ge bästa möjliga förutsättningar för de inkommande grupperna att kunna bidra på ett effektivt sätt i krishanteringen.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att MSB i samverkan med länsstyrelserna, FM, Tullverket, LFV och Transportstyrelsen samt övriga berörda myndigheter ges i uppdrag att utarbeta en lista, som därefter regelbundet uppdateras, över möjliga ankomst- och avreseplatser för de olika transportslagen.

---

<sup>3</sup> Reception and Departure Centres, RDC.

Vidare bör det ingå i uppdraget att säkerställa hur dessa platser ska bemannas med förstärkningspersonal som är utbildad och övad samt utarbeta en manual över vilka uppgifter en ankomst- och avreseplats ska kunna hantera.

### 8.3.3 Mottagningsplatser

**Utredningens bedömning och förslag:** För att inte fördröja mottagandet av internationellt stöd behöver det finnas i förväg angivna mottagningsplatser.

MSB bör ges i uppdrag att tillsammans med länsstyrelserna och berörda centrala myndigheter kartlägga var mottagningsplatser skulle kunna etableras inom deras län eller område.

MSB bör vidare ges i uppdrag att i samverkan med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och övriga berörda myndigheter, utarbeta en bemanningsplan och en manual över vilka funktioner och uppgifter en mottagningsplats ska kunna hantera samt vilken kapacitet som kan komma att krävas.

När en internationell stödgrupp eller materiel från utlandet har kommit till någon av ankomstplatserna ska de/detta snabbt vidare till den aktuella insatsen där det behövs förstärkningsresurser. För att kunna ta emot personal och materiel på ett bra sätt behövs en planering för var en s.k. mottagningsplats kan etableras.

EU:s riktlinjer lyfter fram att en mottagningsplats framförallt ska kunna tillhandahålla boende, sanitet, vatten, mat, elektricitet och uppställningsplatser för fordon m.m.

Bemanningen av mottagningsplatsen kommer att vara personalkrävande. Den ansvarige aktören kommer sannolikt inte ha möjlighet att bemanna den själv. Även denna funktion behöver kunna förstärkas av i förväg utbildad och övad förstärkningspersonal. Olika möjligheter för att bemanna en mottagningsplats bör vara att personal från andra länsstyrelser eller centrala myndigheter bistår varandra. En annan möjlighet bör vara att ytterligare använda personal från MSB:s sedan tidigare etablerade personalpool för internationella insatser. Vidare borde det finnas uppgifter som frivilligorganisationer är lämpliga att sköta.

Mot bakgrund av ovan föreslår utredningen att länsstyrelserna och berörda centrala myndigheter – förslagsvis i samband med risk-

och sårbarhetsanalyserna – kartlägger var de skulle kunna etablera en mottagningsplats inom sitt län eller område.

Utredningen föreslår vidare att MSB ges i uppdrag att i samverkan med SKL och berörda myndigheter utarbeta en bemanningsplan, en manual över vilka funktioner och uppgifter en mottagningsplats ska kunna hantera samt vilken kapacitet som kan komma att krävas.

#### 8.3.4 Logistik och transporter

**Utredningens bedömning och förslag:** För att inte utgöra ett hinder vid mottagande av internationellt stöd behöver det finnas en strategi för logistik och transporter.

MSB bör i samverkan med de myndigheter som ingår i samverkansområdet Transporter och övriga berörda ges i uppdrag att ta fram en strategi för hur logistik och transporter kan lösas i enlighet med EU:s riktlinjer för värdlandsstöd.

Ytterligare ett område som den ansvarige aktören kommer att behöva stöd och avlastning med, så att det inte blir ett hinder, är logistik och transporter för att säkerställa att personal och materiel snabbt och säkert kommer fram till det område där de behövs. Även detta område tas upp i EU:s riktlinjer. Ibland är inkommande stödgrupper helt självförsörjande med transporter såväl till landet som inom landet. De stödgrupper som inte är självförsörjande bör bistås med transporter för att få personal och materiel snabbt på plats.

Från att de internationella stödgrupperna kommer till Sverige till dess att de lämnar landet är värdlandet ansvarigt för planering av transportväg för de internationella stödgrupperna. Värdlandet bör sörja för allmänt logistikstöd kring transporterna bl.a. genom att tillhandahålla kartor, eventuell eskort, bränsle, mat m.m. Det stödjande landet bör bl.a. ansvara för att de har med sig specifika reservdelar så att de är självförsörjande under hela insatsen.

Mot bakgrund av ovan föreslår utredningen att MSB i samverkan med de myndigheter som ingår i samverkansområdet Transporter dvs. Energimyndigheten, Sjöfartsverket, Trafikverket, Transportstyrelsen samt representanter från FM, länsstyrelserna, landstingen och kommunerna ges i uppdrag att ta fram en strategi för hur frågor kopplat till logistik och transporter kan lösas i enlighet med EU:s riktlinjer för värdlandsstöd.

### 8.3.5 Kommunikation mellan aktören som hanterar krisen och de internationella stödgrupperna

**Utredningens bedömning och förslag:** Det är viktigt att kommunikationen mellan den aktör som hanterar krisen och de inkommande internationella stödgrupperna fungerar för att inte vara ett hinder för en effektiv krishantering.

Inkommande internationella stödgrupper bör om behov finns utrustas med Rakelutrustning för att säkerställa fungerande kommunikation med den aktör som hanterar krisen. MSB bör få i uppdrag att utarbeta riktlinjer för genomförandet.

Vid en kris eller allvarlig händelse är det inte säkert att vare sig de fasta eller mobila telefonnäten kommer att fungera tillfredsställande. De kan exempelvis snabbt bli överbelastade. Det är viktigt att de internationella stödgrupperna kan rapportera in hur hjälparbetet fortskrider så att den aktör som hanterar krisen kan ha en aktuell lägesbild för fortsatt effektiv inriktning av krishanteringen. Det är därför viktigt att den aktör som hanterar krisen fortlöpande kan kommunicera med samtliga inkommande internationella stödgrupper på ett funktionssäkert sätt.

Rakelsystemet är Sveriges nationella kommunikationssystem för ledning och samverkan hos organisationer som arbetar med allmän ordning, säkerhet och hälsa. Kommunikationssystemet används för samverkan lokalt, regionalt, nationellt och även internationellt. Staten äger Rakelsystemets infrastruktur. MSB ansvarar för utbyggnad, drift, förvaltning och utveckling av Rakel. I januari 2012 hade Rakel 40 000 abonnenter fördelade på cirka 260 organisationer.

När Kustbevakningen (KBV) begär internationellt stöd finns det redan etablerade kommunikationsvägar. Det vanligaste kommunikationssättet inom sjöfarten är VHF-radio (Very High Frequency). KBV använder sig även av Rakel för att kunna kommunicera med nationella aktörer.

Mot bakgrund av ovan föreslår utredningen att inkommande internationella stödgrupper om behov finns utrustas med Rakelutrustning för att säkerställa kommunikation med den aktör som hanterar krisen. Eftersom det är MSB som ansvarar för Rakel är det naturligt att MSB får i uppdrag att utarbeta riktlinjer hur befintliga utrustningar kan användas ytterligare.

## 8.4 Förstärkningspersonal till ett antal funktioner

**Utredningens bedömning och förslag:** Det måste finnas förstärkningspersonal till ett antal funktioner vid mottagande av internationellt stöd, annars kommer det att utgöra ett hinder.

MSB bör – i samverkan med övriga berörda myndigheter – ges i uppdrag att se över hur de personalgrupper som ingår i myndighetens personalpool kan användas för att bemanna funktioner och verksamheter i samband med att Sverige tar emot internationellt stöd.

MSB bör vidare ges i uppdrag att i samverkan med berörda myndigheter och frivilligorganisationer se över frivilligorganisationernas roll och ansvar i samband med att Sverige tar emot internationellt stöd vid en kris eller allvarlig händelse.

Utredningen har identifierat att det behövs förstärkningspersonal till olika funktioner och uppgifter. Bland annat bör varje internationell stödgrupp, om möjligt, tilldelas en sambandsperson direkt vid ankomsten till Sverige i enlighet med EU:s riktlinjer. Sambandspersonen ska bistå den internationella stödgruppen bl.a. med kunskaper om det svenska samhället och krisberedskapssystemet samt hjälpa till att lösa ut eventuella frågor som uppstår mellan stödgruppen och den aktör som hanterar krisen. Dessa sambandspersoner bör i förväg vara identifierade, utbildade och övade.

Belastningen på de utsedda ankomst- och avreseplatserna förväntas bli hög vid en kris eller allvarlig händelse i Sverige. För att dessa platser snabbt ska kunna öka sin kapacitet för att ta emot materiel och personal behövs det förstärkningspersonal till bl.a. den ordinarie personalen. Tidigare erfarenheter från andra nationella kriser har bland annat visat att materiel eller personal har fastnat onödigt länge på ankomstplatsen för att kapaciteten varit underdimensionerad.

En mottagningsplats kommer att upprättas endast när en kris eller allvarlig händelse har inträffat och det förväntas att det behövs mycket resurser för att hantera situationen. Det kommer inte finnas någon ordinarie personal utan all personal måste vara förstärkningspersonal. Den aktör eller de aktörer som hanterar krisen kommer sannolikt inte ha tillräckligt med personal att bemanna en mottagningsplats själva utan de kommer att behöva förstärkningspersonal även till denna funktion.

Vidare kommer det att behövas förstärkningspersonal som kan hjälpa till att hantera alla de frågor som kommer att uppstå kring områdena logistik och transporter. Exakt vad som ingår i världsstödet kring dessa områden behöver ytterligare klarläggas.

### **MSB:s personalpool kan användas som förstärkningsresurs**

MSB har ansvar för en personalpool som består av cirka 1 700 personer från olika kompetensområden. Den används bl.a. för att bemanna Sveriges deltagande i internationella insatser. Allteftersom de olika insatta personerna slutför sina uppdrag rekryteras ny personal till poolen. I personalpoolen ingår bl.a. stödstyrkan och sök- och räddningsstyrkan SWIFT (Swedish International Fast Response Team).

Stödstyrkan inrättades efter tsunamin år 2004 och agerar på uppdrag av regeringen. I stödstyrkan ingår MSB, Socialstyrelsen, Rikspolisstyrelsen, Röda Korset, Rädda barnen och Svenska kyrkan. MSB har ansvaret att samordna styrkan och deltagande aktörer fattar själva beslut om att medverka vid en insats. Likaså fattar deltagande aktörer egna beslut om hur detta stöd ska gå till och i vilken omfattning. Stödstyrkan har bildats för att Sverige snabbt ska kunna bistå människor med hemvist i Sverige som råkat ut för en allvarlig händelse utomlands. Den ska med kort varsel kunna stödja utlandsmyndigheter och drabbade. Styrkan är flexibel och sätts samman utifrån de behov som finns.

SWIFT kan sättas in med mycket kort varsel. MSB kan omedelbart efter t.ex. en jordbävning, sända en styrka som söker av ett drabbat område och räddar överlevande. Utredningen anser att en sådan förmåga även bör kunna användas nationellt t.ex. vid genomsökande av rasade hus.

MSB och de myndigheter som deltar i de olika styrkorna har efter många års deltagande i internationell krishantering utvecklat en hög kompetens kring detta. MSB har vidare efterfrågad erfarenhet vad gäller att samordna, organisera, utbilda och öva olika typer av samverkanspersonal och stödstyrkor m.m. Utredningen anser att de tidigare beskrivna styrkorna som ingår i MSB:s personalpool bör kunna användas även vid en nationell kris eller allvarlig händelse.

Mot bakgrund av ovanstående föreslår utredningen att MSB i samverkan med övriga berörda myndigheter ges i uppdrag att se över hur de personalgrupper som ingår i MSB:s personalpool kan användas som sambandspersonal och för att förstärka t.ex. ankomst-

och avreseplatser, mottagningsplatser och funktioner kopplat till logistik och transporter i samband med att Sverige tar emot internationellt stöd.

### Frivilligorganisationernas roll bör ses över

Det finns flera exempel på när frivilliga använts vid krishantering. Under stormen Gudrun hjälpte frivilligorganisationerna till med bl.a. rekognosering med flyg och motorcykel, transporter av elektriker och djurskötsel. Andra uppgifter som frivilligorganisationerna kan bistå med är t.ex. medmänskligt stöd, krisstöd och information.

Trots detta har utredningen bl.a. i samband med övningar erfaret att aktörerna ibland har glömt bort att ta hjälp av frivilligorganisationerna. Aktörerna har inte alltid tillräckliga kunskaper om vad de olika frivilligorganisationerna kan bistå med vilket kan hindra aktören att kontakta en frivilligorganisation.

Utredningen anser att frivilligorganisationernas roll skulle kunna vara betydligt större eftersom de sammantaget har en bred kompetens. MSB och FM har sedan tidigare gjort en sammanställning över vad de frivilliga försvarsorganisationerna kan bidra med i olika sammanhang. Kunskapen om vad respektive organisation kan prestera är dock mycket varierande. Förutom ovan bör frivilligorganisationerna även kunna bistå med olika typer av förstärkningspersonal. I många fall kan det vara viktigt att ha god lokal-kännedom vilket flertalet frivilligorganisationer bedöms ha.

Utredningen föreslår att MSB i samverkan med berörda myndigheter och frivilligorganisationer ges i uppdrag att se över frivilligorganisationernas roll och ansvar i samband med att Sverige tar emot internationellt stöd vid en kris eller allvarlig händelse.

## 8.5 Ökad uthållighet i stabsarbetet

<p><b>Utredningens bedömning:</b> Aktörernas uthållighet i stabsarbetet är ofta begränsad och kan därmed utgöra ett hinder för att kunna hantera en kris effektivt under en längre tid. Vid mottagande av internationellt stöd är det troligt att hanteringen av en kris eller allvarlig händelse kommer pågå under flera veckor. Vidare finns det inledningsvis risk för att begäran om</p>
--



internationellt stöd görs för sent på grund av att stabens resurser inte räcker till.

Utredningen vill särskilt betona vikten av att berörda aktörer som hanterar en kris bistår och vid behov förstärker stabsarbetet hos varandra. Vissa aktörer har också en skyldighet att samverka och stödja varandra enligt särskilda bestämmelser.

Utredningen kan efter att ha tagit del av olika utvärderingar från övningar samt efter samtal med personer verksamma inom det svenska krisberedskapssystemet konstatera att det inte är ovanligt att aktörerna överskattar sin uthållighet vid en kris eller allvarlig händelse. Om den uppkomna situationen blir utdragen och varar under flera veckor, vilket är det troliga om internationellt stöd behövs, kommer den stabspersonal som hanterar krisen behöva avlastning. För att förstärka uthålligheten behöver det finnas förutsättningar att ta hjälp av varandras stabspersonal och annan personal från olika centrala myndigheter alternativt mellan länsstyrelser under krishanteringsarbetet.

Sedan några år tillbaka finns det ett regionalt samarbete mellan beredskapsenheterna vid länsstyrelserna: Nordsam<sup>4</sup>, Ösam<sup>5</sup> och Sydlänssamverkan<sup>6</sup>. Samarbetet är delvis utformat på olika sätt. Nordsams vision med samarbetet är bl.a. att skapa en god förmåga vid kriser genom att kunna avlösa och förstärka varandras resurser. Vid Barents Rescue övningen 2011 fick t.ex. Länsstyrelsen i Norrbottens län förstärkningspersonal från Länsstyrelsen i Västerbottens län. Det visade sig fungera väl. En förutsättning för att länsstyrelserna ska kunna bistå varandra bättre i krissituationer är att de arbetar på liknande sätt. Vid samtal med personal från olika länsstyrelser har det framkommit att länsstyrelserna inte har några gemensamma rutiner för stabsarbete.

Motsvarande problematik har framkommit vid samtal med myndighetsföreträdare på central nivå. Om en kris varar under flera veckor så skulle det i många fall kunna underlätta om de centrala myndigheterna kan bistå varandra med stabspersonal. Närmast till hands bör kunna vara att myndigheterna inom de respektive sex sam-

<sup>4</sup> Länsstyrelserna i Norrbottens, Västerbottens, Västernorrlands, Jämtlands, Gävleborgs och Dalarnas län.

<sup>5</sup> Länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Värmlands, Örebro och Västmanlands län.

<sup>6</sup> Länsstyrelserna i Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Blekinge, Skåne, Hallands och Västra Götalands län.

verkansområdena bistår varandra. För mer ingående beskrivning av samverkansområdena se avsnitt 3.4.

Aktörer som hanterar en kris har också ett rättsligt ansvar att samverka och stödja varandra vilket framgår av 53–54 §§ förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion och 5 § förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. Utredningen vill här särskilt betona vikten av att samverkan och stöd verkligen äger rum vid en kris eller allvarlig händelse.

### Fördröjd förfrågan på grund av knappa stabsresurser

Utredningen har vidare erfaret att den ansvarige aktören oftast är fullt upptagen med att hantera den akuta krisen och ibland prioriterar bort att fundera på förstärkningsresurser nationellt och internationellt p.g.a. knappa stabsresurser. Initialt kan det även vara svårt att få en överblick av vilka resurser som verkligen behövs. Detta sammantaget kan leda till att förfrågningar om stöd kommer iväg för sent, vilket innebär att det internationella stödet kanske inte hinner fram i tid. Även i detta fall är det betydelsefullt att aktörer samverkar och stödjer varandra. Den föreslagna funktionen med expertstöd i avsnitt 8.3.1 bör även kunna bistå den ansvariga aktören att genomföra snabba resursbehovsanalyser. Den här aspekten bör behandlas även i samband med utbildning och övning.

## 8.6 Nationell resursöverblick

**Utredningens bedömning och förslag:** En aktör måste snabbt kunna få kunskap om och överblick av vilka nationella resurser som finns tillgängliga. Om det tar för lång tid så kan det utgöra ett hinder och försena en begäran om internationellt stöd.

Utredningen vill betona vikten av att MSB – i samverkan med övriga berörda myndigheter – fortsätter att använda samverkanskonferenser som ett verktyg för att snabbt få en överblick av tillgängliga nationella resurser.

### Ständig resursöverblick är inte möjlig

När en eller flera aktörer ska hantera en kris eller allvarlig händelse behöver de någon form av stöd för att snabbt få fram vilka nationella och internationella resurser som finns tillgängliga. I dag finns det inte någon myndighet eller funktion i det svenska samhället som har en fullständig överblick över vilka nationella resurser som finns direkt tillgängliga inom den statliga respektive privata sektorn. Det är därmed svårt för den eller de aktörer som hanterar en kris eller allvarlig händelse, liksom för Regeringskansliet, att veta om alla tillgängliga nationella resurser har tagits i anspråk innan en internationell förfrågan går ut.

Under stormen Gudrun begärde Sverige internationellt stöd via EU eftersom det behövdes fler reservaggregat till södra Sverige. I efterhand har det visat sig att SoS förfogade över ytterligare reservaggregat i södra Sverige. De berörda hade inget givet forum för att utbyta information om behov och tillgängliga resurser.

Utredningens bedömning är att det varken är möjligt eller rimligt för en samhällsfunktion att ständigt ha en fullkomlig överblick över vilka resurser som finns tillgängliga hos alla berörda offentliga och privata aktörer. Att återgå till tidigare decenniers beredskapslager och beredskapslistor är inte funktionellt.

### Samverkanskonferenser – ett verktyg för att identifiera och samordna resurser

När en kris eller allvarlig händelse inträffar kan den ansvarige aktören få stöd av MSB att arrangera en s.k. samverkanskonferens med berörda aktörer. En samverkanskonferens, som i första hand genomförs i form av en telefonkonferens, går att sammankalla inom loppet av ett par timmar. Den ansvarige aktören kan vid detta tillfälle ge en aktuell lägesbild och beskriva sina resursbehov. Övriga medverkande kan vid samma tillfälle erbjuda de resurser som de har tillgängliga. En förutsättning för att kunna sammankalla till en effektiv samverkanskonferens med de närmast berörda aktörerna är att MSB har övergripande kunskaper om vilka resurser som kan finnas hos respektive aktör.

Utredningen vill betona vikten av att MSB – i samverkan med övriga berörda myndigheter – fortsätter att använda samverkans-

konferenser som ett bra verktyg för att snabbt få en överblick av tillgängliga nationella resurser.

### **Nationella förstärkningsresurser**

Statliga myndigheter och näringslivet har vissa nationella förstärkningsresurser att ta till vid en kris eller allvarlig händelse i form av personal och materiel.

I samband med naturolyckor används i regel det lokala näringslivets resurser för att hantera konsekvenserna. I en del verksamheter finns en väl utbyggd privat-offentlig samverkan, t.ex. inom elförsörjningen. Många av myndigheterna i de sex olika samverkansområdena (jfr avsnitt 3.4) har olika slags förstärkningsresurser både vad gäller materiel och personal. Därutöver tillhandahåller MSB förstärkningsresurser inom framförallt fem områden till aktörer inom krisberedskapssystemet: oljeskydd, skogsbränder, översvämning, indikering och Svenska Nationella Ambulansflyget (SNAM).

Utredningen bedömer att det är betydligt enklare att ha övergripande kunskap om vilka statliga resurser det finns än vilka resurser som finns inom näringslivet. Det är därför även i fortsättningen viktigt att statliga aktörer arbetar aktivt med att samverka med näringslivet.

### **Hur ska internationellt stöd som inte är efterfrågat hanteras?**

Vid en kris eller allvarlig händelse i Sverige är det troligt att omvärlden reagerar snabbt och gärna vill hjälpa till på olika sätt bl.a. för att visa solidaritet och politisk handlingskraft. När Sverige överväger att avböja internationellt stöd måste bland annat de diplomatiska konsekvenserna vägas in. I sådana situationer är det särskilt viktigt att snabbt kunna få en överblick av vilka resurser som finns nationellt och vilka resurser som verkligen behövs från internationellt håll. Utredningen anser att detta understryker vikten av att Sverige har förmåga att snabbt få en överblick över vilka nationella resurser som finns tillgängliga.

## 8.7 Roll- och ansvarsfördelning vid begäran om internationellt stöd samt nationell lägesbild

**Utredningens bedömning:** Att skapa en enhetlig modell för begäran om internationellt stöd är inte funktionellt. Ett flertal sektorer och organisationer har kanaler för att efterfråga internationellt stöd om en sådan situation skulle uppstå då alla svenska resurser är uttömda. En begäran om internationellt stöd kan göras av i stort sett alla aktörer inom det svenska krisberedskapssystemet. För att effektivt hantera och prioritera inkommande internationellt stöd behövs en samlad nationell lägesbild. Avsaknaden av en sådan lägesbild kan utgöra ett hinder för ett effektivt mottagande av internationellt stöd.

Det är viktigt att berörda aktörer samverkar med varandra och att de rapporterar i enlighet med 14–15 §§ förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap samt 9 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Att ha en samlad nationell lägesbild av begärt internationellt stöd är fullt möjligt med nuvarande lagstiftning.

### Att skapa en modell för begäran om internationellt stöd är inte funktionellt

MSB är kontaktmyndighet när internationellt stöd begärs från EU, förutom när det handlar om miljöräddningstjänst till sjöss, samt Nato EADRCC. I övrigt finns det inte någon uttalad kontaktmyndighet när internationellt stöd begärs från annan organisation eller ett annat land. Att skapa en enhetlig modell för att alla förfrågningar om internationellt stöd oavsett land eller organisation skulle gå via en myndighet anser utredningen inte vara funktionellt. Aktörerna i det svenska krisberedskapssystemet har i vissa fall utarbetade kanaler och en samordningsfunktion skulle riskera fördröja hanteringen. Vidare finns kompetensen om resurser hos respektive aktör och det är knappast görligt att ha en sådan aktuell och samlad kompetens inom en myndighet. En extra nivå riskerar även att fördröja en begäran om internationellt stöd. Det är mer effektivt att den aktör som behärskar ett kompetensområde kontaktar den aktör som har den efterfrågade resursen.

*Alla aktörer har en skyldighet att rapportera till Regeringskansliet och MSB*

Med ovan beskrivna system finns det en risk för att begäran om internationellt stöd görs av flera aktörer samtidigt och att det därmed blir svårt att ha en övergripande nationell lägesbild över vilka förfrågningar som egentligen har gjorts. I förlängningen kan det vara svårt för de aktörer som hanterar krisen att prioritera och inrikta de olika resurserna om bilden är ofullständig.

Utredningen menar dock att det inte bör vara något större problem om alla aktörer följer sina rapporteringsskyldigheter i enlighet med 14–15 §§ förordningen om krisberedskap och höjd beredskap. Där anges bl.a. att berörda myndigheter vid en kris eller allvarlig händelse ska hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen, tillståndet, den förväntade utvecklingen och tillgängliga resurser samt om vidtagna och planerade åtgärder. Vidare framgår att varje myndighet efter förfrågan från Regeringskansliet eller MSB ska lämna den information som behövs för samlade lägesbilder. I 9 § lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap anges vidare att kommuner och landsting ska hålla den myndighet som regeringen bestämmer informerad om bl.a. vilka åtgärder som vidtagits, den förväntade utvecklingen och planerade åtgärder.

Utredningen vill framhålla vikten av att varje aktör som begär internationellt stöd samverkar och informerar berörda aktörer i enlighet med gällande lagar och förordningar.

### **Vem kan begära internationellt stöd?**

Begäran om internationellt stöd kan göras i stort sett av alla aktörer på lokal, regional och central nivå inom befintliga internationella samarbeten och avtal.

Vidare anges i 9 kap. 1 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor att regeringen, en kommun eller en statlig myndighet som ansvarar för räddningstjänst får i den utsträckning som följer av överenskommelser som Sverige ingått med Danmark, Finland, Island eller Norge begära bistånd från eller lämna bistånd till utländska myndigheter vid räddningsinsatser. Av bestämmelsen följer vidare att i andra fall får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer begära eller lämna internationellt bistånd vid

räddningsinsatser enligt internationella överenskommelser som Sverige ingått.

### Att begära stöd från EU och Nato

Det är särskilt reglerat vilken svensk aktör som ska begära stöd genom EU:s civilskyddsmekanism. MSB ska, förutom när det gäller miljöräddningstjänst till sjöss, hålla i de svenska kontakterna med EU:s övervaknings- och informationscenter (se § 9 förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap). Den ansvarige aktören ska skyndsamt påbörja dialog med MSB om vilka eventuella resurser som behövs från EU-länderna. När det gäller miljöräddningstjänst till sjöss är det istället KBV som ska begära stöd från EU (se 12–13 §§ förordningen (2007:853) med instruktion för Kustbevakningen).

Dessutom har KBV mandat att begära internationellt stöd enligt ett antal internationella överenskommelser (se avsnitt 4.4), på miljöräddningsområdet till sjöss enligt 9 kap. 1 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

MSB har även har en uttalad roll att vara nationell kontaktpunkt gentemot Nato/EADRCC ( prop. 2007/08:92 s. 30).

Den aktör som hanterar krisen har ansvaret att så långt möjligt precisera resursbehov och anmäla eventuellt önskat stöd från EU och Nato till MSB. Därefter kan MSB sammankalla till en samverkanskonferens. Om det framkommer att det behövs resurser från utlandet lämnar MSB ett underlag till Försvarsdepartementet. Försvarsdepartementet ska därefter ge klartecken innan MSB kan göra en internationell förfrågan.

## 8.8 Massmedia och kommunikation

**Utredningens bedömning och förslag:** Bemötandet av nationell och internationell massmedia samt kommunikation med medborgarna kommer att vara en stor del av själva krishantering. Om detta misslyckas kommer det att utgöra ett hinder för en effektiv och bra hantering av krisen eller den allvarliga händelsen.

MSB bör – i samverkan med övriga berörda myndigheter – i förväg utarbeta en strategi för att snabbt ta fram en media- och kommunikationsplan i en situation där Sverige erhåller internationellt stöd vid en kris eller allvarlig händelse.

MSB bör vidare – i samverkan med övriga berörda myndigheter – ges i uppdrag att säkerställa att information på svenska snabbt kan översättas till engelska vid en kris eller allvarlig händelse.

### Information till media och allmänhet

EU:s riktlinjer lyfter fram vikten av att i förväg utarbeta en media- och kommunikationsplan som hanterar situationer och frågor kopplat till när ett land får internationellt stöd. Vid en kris eller allvarlig händelse är dessa frågor en stor del av själva krishantering. Det massmediala intresset från omvärlden kommer vara stort vid en kris eller allvarlig händelse i Sverige. Det är den ansvarige aktören som främst ska hantera information och massmedia. Sannolikt kommer internationell massmedia inte alltid ha kunskap om det svenska krishanteringssystemet utan vända sig direkt till berörda i regeringen, Regeringskansliet och centrala myndigheter för information och kommentarer.

Vid händelserna i Japan var i stort sett alla världens tv-bolag på plats inom något dygn och sände direkt under flera dagar. Enligt de uppgifter utredningen har fått hade Strålsäkerhetsmyndigheten under händelserna i Japan en intensiv krishanteringsperiod under cirka tre veckor. Halva personalstyrkan gick under denna period i treskift dygnet runt. En stor andel av personalen hade till främsta uppgift att bidra med kunskap och underlag till massmedia. Vid en eventuell kärnteknisk olycka i Sverige skulle myndigheten bli hårt belastad av såväl nationella som internationella media eftersom intresset från allmänheten är så stort.

Som tidigare nämnts bedömer utredningen att uthålligheten hos flertalet aktörer inom det svenska krisberedskapssystemet är begränsad.



Den aktör som hanterar krisen kommer sannolikt behöva förstärkningspersonal som kan hjälpa till att tillhandahålla kommentarer från involverade krishanterare, underlag och aktuell information dygnet runt i kanske flera veckor till allmänhet samt nationella och internationella medier.

MSB stödjer andra myndigheter att samordna information som vänder sig till allmänheten och media vid en kris eller allvarlig händelse. De ansvariga myndigheterna förmedlar information löpande om hur de hanterar den aktuella krisens olika stadier. Viss information är framtagen genom myndighetsgemensamma arbetsgrupper. Ambitionen är att ansvariga myndigheter ska vara aktiva i så många medier och fora som är möjligt vid en kris och snabbt kunna delge aktuell information.

I arbetet med kriskommunikation innebär det att kunna möta grupper av samlade människor som är i behov av information till att vara en del av olika samtalsgrupper i de sociala medierna. Det är viktigt att aktörerna även kan förmedla grundläggande information på engelska eller andra språk beroende på målgrupp. Vid en kris eller allvarlig händelse där internationellt stöd anländer kommer samverkan mellan anlända att ske på främst engelska.

Under krisen i Japan våren 2011 klarade inte de japanska myndigheterna av att få ut information på engelska tillräckligt snabbt. Informationen försenades och myndigheterna tappade initiativet. MSB bör därför i samverkan med berörda myndigheter ges i uppdrag att säkerställa att information på svenska snabbt kan översättas till engelska vid en kris eller allvarlig händelse.

Mot bakgrund av ovanstående föreslår utredningen att MSB i samverkan med berörda myndigheter utarbetar en strategi i förberedande syfte för att vid behov snabbt kunna ta fram en kommunikationsplan när Sverige erhåller internationellt stöd vid en kris eller allvarlig händelse i fredstid.

## 8.9 Arbetet med att hitta och undanröja hinder behöver fortsätta

**Utredningens bedömning och förslag:** Arbetet med att hitta och undanröja hinder för Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd behöver fortsätta.

Aktörer på regional och central nivå bör – inom sina respektive områden – kontinuerligt se över om det finns strukturella, rättsliga eller andra hinder för Sveriges förmåga att ta emot internationellt stöd. Ett sätt att göra detta är med hjälp av risk- och sårbarhetsanalyserna. MSB bör se över och skapa förutsättningar för detta.

Utredningen har fokuserat på generella och sektorsövergripande strukturella och rättsliga hinder för att stärka Sveriges förmåga att ta emot internationellt stöd. Det har inte funnits tidsmässigt utrymme att identifiera och analysera eventuella hinder inom varje enskild sektor. För att ytterligare stärka Sveriges förmåga att ta emot internationellt stöd är det viktigt att arbetet med att hitta och undanröja hinder för Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd fortsätter. Det bör därför finnas möjligheter för aktörer på regional och central nivå att – inom sina respektive områden – kontinuerligt se över om det finns strukturella, rättsliga eller andra hinder för Sveriges förmåga att ta emot internationellt stöd. Ett sätt att göra detta är med hjälp av risk- och sårbarhetsanalyserna.

Statliga myndigheter inklusive länsstyrelserna ska varje år göra en risk- och sårbarhetsanalys enligt 9 § förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. Kommuner och landsting har en skyldighet att göra risk- och sårbarhetsanalyser vart fjärde år, med en uppdatering varje år, enligt lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Dessa analyser ska framför allt utgöra beslutsunderlag för beslutsfattare och verksamhetsansvariga, underlag för samhällsplaneringen samt underlag om samhällets risker till allmänheten. MSB får meddela ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av risk- och sårbarhetsanalyser (34 § 1 förordningen om krisberedskap och höjd beredskap).

Sedan 2011 utgör analyserna även underlag till den nationella risk- och sårbarhetsanalysen. MSB överlämnade den första nationella risk- och sårbarhetsanalysen till Försvarsdepartementet i november 2011, *Ett första steg mot en nationell riskbedömning Nationell riskidentifiering*.

Syftet med medlemsländernas nationella risk- och sårbarhetsanalyser är enligt EU:s riktlinjer bl.a. att i förberedande syfte analysera vilka möjliga resursbrister som skulle kunna uppstå vid en kris eller en allvarlig händelse. Med en större kunskap om möjliga nationella resursbrister så kan respektive land bättre förbereda sig på vilka internationella resurser som kan komma att behövas.

En risk- och sårbarhetsanalys består av flera delar såsom riskidentifiering, riskanalys, bedömning av sannolikheter och konsekvenser, riskutvärdering, förmågebedömning och sårbarhetsanalys (se vidare *Vägledning för Risk- och sårbarhetsanalyser*, april 2011). Förslagsvis skulle förmågebedömningen kunna kompletteras med en analys av möjliga resursbrister och sektorsspecifika hinder för att ta emot internationellt stöd.

## 9 Finansiering av internationellt stöd vid en kris eller allvarlig händelse

### 9.1 Kort beskrivning av hur den svenska krisberedskapen finansieras

#### 9.1.1 Ansvarsprincipen styr ansvaret för finansiering

Samhällets krisberedskap utgår bl.a. från ansvarsprincipen, som tidigare redogjorts för i kapitel 3. Det innebär att den som är ansvarig för en verksamhet under normala förhållanden också är det vid en kris eller allvarlig händelse. I huvudsak är det de ansvariga aktörerna som finansierar de åtgärder som krävs för att upprätthålla en god krisberedskap liksom de kostnader som kan uppstå i samband med en kris eller allvarlig händelse. Den totala årliga kostnaden för samhällets krisberedskap är inte möjlig att specificera, eftersom merparten av kostnaderna ingår i aktörernas ordinarie verksamhet och budget.

En stor del av den tekniska infrastruktur som samhället är beroende av för sin funktionalitet ägs i dag av företag. Det gäller t.ex. stora delar av elförsörjningen, telekommunikationerna, livsmedelsförsörjningen, IT-system och transporter. Det är av avgörande betydelse för samhällets krisberedskap att dessa aktörer har en kunskap om vilka hot och risker som finns i deras respektive verksamhet samt att åtgärder, som en naturlig del i arbetet, vidtas vid identifierade sårbarheter. Huvuddelen av de insatser som genomförs för att stärka samhällets krisberedskap bör finansieras och genomföras i den ordinarie verksamheten hos berörda aktörer enligt ansvarsprincipen.

### 9.1.2 Anslaget 2:4 Krisberedskap finansierar särskilda satsningar

För att finansiera särskilda satsningar inom prioriterade områden utöver de åtgärder som aktörerna själva genomför kan anslaget 2:4 Krisberedskap användas, under en begränsad period, för att stärka samhällets samlade krisberedskap. De myndigheter som finns uppräknade i förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap samt de myndigheter som regeringen eller MSB beslutat ska ingå i de sex samverkansområdena kan ansöka om ekonomiskt statligt stöd från anslaget. Krisberedskapsanslagets storlek uppgår 2012 till drygt en miljard kronor.

Under de senaste åren har finansieringsprinciperna för anslaget 2:4 Krisberedskap förändrats. Den nya processen, som infördes under 2010, ska bättre möta de nya behov som uppkommer inom beredskapsområdet. För verksamhet som inte längre är förenlig med de nya riktlinjerna finns det en period för avveckling fram t.o.m. verksamhetsåret 2012. I budgetpropositionen för 2012 beskrivs att ändamålet med anslaget ska vara att finansiera åtgärder som stärker samhällets samlade beredskap och förmåga att hantera allvarliga kriser och deras konsekvenser.

MSB disponerar huvuddelen av anslaget 2:4 Krisberedskap och beslutar årligen om vilken inriktning som ska styra fördelningen av anslagsmedlen. Inriktningen bygger bl.a. på regeringens inriktning, analyser av samhällets förmåga och samverkansområdenas underlag.

En liten del av anslaget motsvarande cirka 10 miljoner kronor disponeras av Försvarsdepartementet. Dessa medel är avsatta för att snabbt kunna ge och ta emot stöd vid en kris eller allvarlig händelse internationellt eller nationellt. Medel kan även beviljas innan något har hänt. Inget regeringsbeslut behövs ytterligare för att bevilja medel.

### 9.1.3 Statlig ersättning till kommuner och landsting

Sedan 2004 finns en överenskommelse mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) om förutsättningar för och ersättningsnivåer från staten till kommunerna och landstingen för deras krisberedskapsarbete. Bestämmelser om ersättningen till kommunerna finns i lagen (2006:544) om kommuner och landstings åtgärder

inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. För att utföra uppgifterna i lagen får kommuner och landsting ersättning genom anslaget för krisberedskap. För budgetåret 2012 fördelas cirka 290 miljoner kronor till kommunerna och cirka 10 miljoner kronor till landstingen.

Den statliga ersättningen ska inte användas för kostnader som uppstår i samband med hanteringen av en extraordinär händelse utan för förberedande åtgärder. Den statliga ersättningen ska komplettera de medel som kommunerna själva avsätter för krisberedskap och inte finansiera hela kommunens arbete med krisberedskap.

### Systemet för ersättning till kommuner och landsting har setts över

Sedan ikraftträdandet av lagen om kommuner och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap har systemet för ersättning till kommuner och landsting setts över vid några tillfällen. Nedan redovisas en skrivelse och ett regeringsuppdrag.

#### *Skrivelsen Ersättningssystem i samverkan – hantering av kommunernas kostnader i samband med naturkatastrofer m.m.*

En översyn gjordes i rapporten (Ds 2007:51) av systemet med statlig ersättning till kommunerna i samband med stora olyckor och katastrofer samt när Sverige får internationellt stöd. I rapporten konstaterades att det nuvarande ersättningssystemet till kommunerna inte var enhetligt och inte tillräckligt samordnat under de olika delarna av en kris. Formerna för ersättning innebar att kommunerna endast har rätt att söka ersättning för räddningstjänstkostnader som går att hänföra direkt till räddningsinsatsen från anslagsposten 2:3. Övriga kostnader som inte hör till händelsen ersattes inte. I rapporten framhölls vidare att ett antal kommuner erhållit ersättning från regeringen för kostnader som uppkommit i samband med översvämningar, m.m. Vissa kommuner som ansökt om medel har däremot fått avslag.

I rapporten föreslogs bl.a. en obligatorisk katastrofförsäkring för kommunerna. Försäkringen skulle finansieras solidariskt medan staten, i form av Kammarkollegiet skulle administrera den. Rapporten

remissbehandlades under 2008. SKL och flertalet av kommunerna framhöll att det saknades ett helhetsperspektiv i förslagen samt att ersättningar för förebyggande åtgärder i kommuner bör kopplas ihop med ersättningar för efterföljande åtgärder vid inträffade händelser.

*Regeringsuppdraget - Förslag till ett sammanhängande system för ersättningar till kommuner*

I november 2010 överlämnade MSB, i samarbete med länsstyrelserna, regeringsuppdraget *Förslag till ett sammanhängande system för ersättningar till kommuner* (Dnr 2010-4292). Syftet med rapporten var att föreslå ett sammanhängande system för ersättningar till kommuner, där ersättningar för förebyggande åtgärder med naturolyckor och krisberedskap m.m. kopplas ihop med ersättningar för efterföljande åtgärder vid inträffade händelser. I rapporten föreslogs bl.a. att en fond skulle inrättas för ersättning till kommuner efter inträffade olyckor och extraordinära händelser.

Fonden skulle ersätta en kommuns merkostnader på grund av en inträffad olycka eller på grund av skadeverkningarna av en extraordinär händelse oberoende av orsaken till händelsen. Fonden föreslogs vara obligatorisk och skulle ersätta kostnader som inte täcktes av kommunförsäkringen. Förslaget bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

#### **9.1.4 Ersättning för räddningstjänst m.m.**

I 7 kap. 2 och 3 §§ lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) anges hur en kommun kan få ersättning från staten. Om en räddningsinsats i kommunal räddningstjänst har medfört betydande kostnader, har kommunen rätt till ersättning av staten för den del av kostnaderna som överstiger en självrisk. En förutsättning för rätt till ersättning är att kostnaderna är direkt hänförliga till räddningsinsatsen. Självriskens beräknas enligt grunder som regeringen fastställer.

I 9 kap. LSO anges vilka principer som gäller för ersättning när en kommun begär bistånd från en utländsk myndighet vid en räddningsinsats. Regeringen, en kommun eller en statlig myndighet som ansvarar för räddningstjänst får i den utsträckning som följer

av överenskommelser som Sverige ingått med Danmark, Finland, Island eller Norge begära bistånd från eller lämna bistånd till utländska myndigheter vid räddningsinsatser. I andra fall får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer begära eller lämna internationellt bistånd vid räddningsinsatser enligt internationella överenskommelser som Sverige ingått.

I statsbudgeten för 2012, utgiftsområde 6, är anslaget 2:3 Ersättning för räddningstjänst m.m. budgeterat till cirka 21 miljoner kronor.

### 9.1.5 Övriga finansieringsmöjligheter vid en kris eller allvarlig händelse

I avsnitten ovan har utredningen bl.a. beskrivit hur finansieringen av samhällets krisberedskap är uppbyggd. I detta avsnitt redovisas ytterligare möjligheter till finansiering vid en kris eller allvarlig händelse. Om regeringen bedömer att de avsatta medlen på 10 miljoner kronor, tidigare beskrivna i avsnitt 9.2, inte är tillräckliga för den aktör som hanterar krisen eller den allvarliga händelsen, finns ett antal andra möjligheter att bistå med finansiering:

1. Regeringen kan ändra i regleringsbrevet så att en större del av anslaget 2:4 *Krisberedskap* går till den aktuella anslagsposten som behöver extra resurser. Detta förutsätter dock att det finns oin-tecknade delar kvar av anslaget.
2. Regeringen kan öka anslagskrediten för anslaget 2:4 *Krisberedskap*. Krediten är normalt 3 % men regeringen får öka den till 10 %.
3. Om inte ovan räcker kan regeringen besluta att medge ett överskridande av anslaget. Detta kan regeringen göra om utgifterna uppkommer oväntat, och överskridandet ryms inom utgiftstaket. Vid ett sådant förfarande kommer riksdagen förvänta sig att överskridandet i efterhand finansieras från andra anslag.

Regeringen kan inte själv omprioritera mellan anslag under löpande budgetår eftersom belopp och ändamål för anslagen är låsta genom riksdagsbeslut. Om en kris eller allvarlig händelse skulle inträffa är en möjlighet att regeringen i samband med vårpropositionen eller budgetpropositionen presenterar en tilläggsbudget och där föreslår



förändringar av den ursprungliga budgeten. Det förutsätter dock att riksdagen godkänner förslaget.

## **9.2 Finansieringsfrågor kopplat till EU och Nato**

### **9.2.1 EU:s finansieringsprincip vid internationellt stöd**

När ett EU-land bistår ett annat EU-land med resurser måste det mottagande landet vara berett att helt finansiera det erhållna stödet. I efterhand kan det hjälparende landet välja att efterskänka stödet. Vid en kris eller allvarlig händelse kan MSB:s anslagspost 2:3 Ersättning för räddningstjänst m.m. användas för kostnader i ett initialt skede för räddningstjänstinsatser som lämnas till Sverige genom civilskyddsmekanismen inom EU. Anslaget ska endast tillfälligt täcka de utgifter som uppstår. Den aktör som begärt hjälpen ska sedan betala motsvarande belopp till MSB.

### **9.2.2 EU:s solidaritetsfond – medel att söka retroaktivt**

EU:s solidaritetsfond inrättades 2002 för att EU ska kunna agera snabbt, effektivt och flexibelt vid större naturkatastrofer och hjälpa katastrofdrabbade områden i Europa. Fonden används framförallt vid naturkatastrofer som har stora återverkningar på levnadsvillkoren, naturen och ekonomin i en eller flera regioner i ett medlemsland eller ett kandidatland som har inlett anslutningsförhandlingar. Fonden kom till efter de svåra översvämningarna i Centraleuropa sommaren 2002 och har sedan dess tagits i anspråk vid dryga 40-talet katastrofer i 23 olika länder. Det har handlat om översvämningar, skogsbränder, jordbävningar, stormar och torka. Det finns inget krav på medfinansiering förutom mottagarlandets egna offentliga insatser. Solidaritetsfonden har en årsbudget på en miljard euro.

En ansökan måste komma in till kommissionen inom 10 veckor dagen efter för den första skadan orsakad av katastrofen. Kommissionen bedömer ansökan och, om den godkänns, föreslår ett stödbelopp för Europaparlamentet och rådet som måste godkänna beloppet innan det kan betalas ut. Så snart pengarna är tillgängliga, och kommissionen och mottagarlandet har skrivit på en överenskommelse, betalas stödet ut i en enda utbetalning. När pengarna har betalats ut ansvarar mottagarlandet för att välja och genomföra

insatserna samt att granska och kontrollera dem. Nödåtgärder kan finansieras retroaktivt från katastrofens första dag. Det bör noteras att EU:s solidaritetsfond inte är ett instrument för att snabbt erhålla stöd för att hantera följderna av en naturkatastrof. Ekonomiskt stöd kan endast beviljas till det ansökande landet efter ett ansöknings- och budgetförfarande som kan dröja flera månader.

I undantagsfall, förutsatt att särskilda villkor uppfylls, kan fonden också utnyttjas vid en ovanligt svår regional katastrof som drabbar majoriteten av en regions invånare med allvarliga och bestående återverkningar på den ekonomiska stabiliteten och levnadsvillkoren. Hittills har mindre än en tredjedel av ansökningarna i denna undantagskategori godkänts.

Solidaritetsfonden täcker inte alla kostnader i samband med naturkatastrofer. Den ska endast bidra till att täcka icke försäkringsbara skador och ersätter t.ex. inte privata förluster. Långsiktiga åtgärder, t.ex. långsiktig återuppbyggnad, ekonomisk återhämtning och förebyggande åtgärder, är inte åtgärder som berättigar till stöd från solidaritetsfonden. Stöd kan däremot i dessa fall lämnas från andra fonder, främst strukturfonderna och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling.

Sverige erhöll en knapp miljard kronor från Solidaritetsfonden i samband med stormen Gudrun 2005. I den tidsbegränsade förordningen (2006:215) om fördelning av medel ur EU:s solidaritetsfond framgick bl.a. hur bidrag för åtgärder som vidtagits inom de områden som drabbats av stormen kunde sökas av statliga myndigheter på nationell och regional nivå, kommuner, landsting och motsvarande organ.

### 9.2.3 Natos finansieringsprincip vid internationellt stöd

I artikel 9, Nato/EADRCC:s Checklist and Non-Binding Guidelines for the Request, Reception and Provision Of International Assistance in the Event of a CBRN Incident or Natural Disaster anges följande.

In general, the costs of international disaster relief assistance should lie where they fall. If the requesting nation is able and willing to pay for the assistance received and/or the assisting nation cannot donate its assistance, the cost should be clearly stated from the outset and be proportionate, in compliance with international standards and prices.

Artikeln innebär förenklat att den aktör som erbjuder internationellt stöd inom samarbetet med Nato/EADRCC måste vara beredd att betala.

### 9.3 Utredningens överväganden

**Bedömning:** Finansieringsfrågan bör inte vara ett reellt hinder när det inträffar en kris eller allvarlig händelse i Sverige, som är jämförbar med de kriser som beskrivs i utredningens direktiv. Det finns ett antal möjligheter till finansiering som borde vara tillräckliga.

Finansieringsfrågan bör inte vara ett reellt hinder för att begära internationellt stöd när det inträffar en kris eller allvarlig händelse i Sverige, som är jämförbar med de kriser som beskrivs i direktiven. Det finns ett antal möjligheter till finansiering som borde vara tillräckliga.

En aktör ska dock inte alltid kunna räkna med att staten löser finansieringsfrågan. Det kan på sikt försvaga ansvarsprincipen och minska viljan att vidta förebyggande åtgärder. Effekten kan bl.a. bli att samhällets förmåga att hantera uppkomna kriser och allvarliga händelser urholkas. Samtidigt måste finansieringssystemet vara så pass tydligt så att det inte fördröjer beslutsfattandet och försvårar en effektiv krishantering.

## DEL III

Rättsliga hinder och  
möjligheter vid  
internationellt stöd

## 10 Tillträde för internationellt stöd

Utländska medborgare som kommer till Sverige för att arbeta vid en kris eller allvarlig händelse i fredstid bör kunna komma in i landet utan att stoppas vid gränsen. Det är därför av vikt att se över de rättsliga förutsättningarna för utländsk personal att resa in i landet vid en kris eller allvarlig händelse i fredstid. Stödinsatser behöver ofta ske med kort varsel, vilket medför att tid kan saknas för att få med sig nödvändiga resehandlingar, t.ex. pass och visering. Är det med nuvarande rättsliga reglering möjligt för utländsk stödpersonal att resa in i Sverige utan att försenas eller stoppas till följd av olika inresevillkor?

I avsnitt 10.1.1 till och med 10.1.4 finns en redogörelse för gällande rätt på området. Frågan om villkor för gränspassage finns även reglerad i en del internationella avtal. När det gäller den rättsliga regleringen på området har utredningen valt att analysera främst unionsrätt och nationella författningar. Avsnitt 10.1.5 innehåller utredningens överväganden och förslag.

Tillträdesförordningen (1992:118), som behandlas i avsnitt 10.2, reglerar förutsättningarna för utländska statsfartygs, statsluftfartygs och militära fordons tillträde till svenskt territorium. Frågan är om det tillståndskrav som finns för att få tillträde för nämnda transportmedel hindrar Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd.

### 10.1 Inresevillkor för utländsk personal

#### 10.1.1 Fri rörlighet för personer inom EU/EES

En av EU:s grundprinciper är den inre marknaden där det ska råda fri rörlighet bl.a. för personer. Det innebär som huvudregel att EU-medborgare har rätt att resa till ett annat EU-land och vistas där en längre eller kortare tid. Europeiska ekonomiska samarbetsområdet

(EES) har bildats genom ett associeringsavtal mellan EU och de till Europeiska frihandelssammanslutningen anslutna staterna Island, Liechtenstein och Norge. Genom EES-avtalet omfattas även medborgare från dessa länder av reglerna om fri rörlighet för personer.

Den rättsliga grunden för den fria rörligheten för personer inom EU finns bl.a. i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (artikel 20.2 a m.fl.) och preciseras närmare i det s.k. rörlighetsdirektivet, som har genomförts i svensk rätt genom bl.a. ändringar i utlänningslagen (2005:716, UtlL) och utlänningsförordningen (2006:97, UtlF). Utlänningslagen reglerar utlänningars rätt att resa in samt vistas och arbeta i Sverige.

Danska, finska, isländska eller norska medborgare, som reser eller har rest in i Sverige direkt från en Schengenstat, är undantagna från kraven på pass, visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd (2 kap. 8 § UtlL).

Regeringen får meddela föreskrifter om att andra utlänningar får resa in i Sverige samt vistas och arbeta här utan pass, visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd (2 kap. 9 § UtlL).

### Schengensamarbetet

Schengensamarbetet, enligt konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985, kompletterar reglerna om fri rörlighet genom att bland annat ge rättsliga förutsättningar för att ta bort passkontrollerna vid resor inom Schengenområdet. Förutom Sverige deltar följande 24 länder i Schengensamarbetet: Belgien, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Grekland, Island, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Norge, Polen, Portugal, Schweiz, Slovakien, Slovenien, Spanien, Tjeckien, Tyskland, Ungern och Österrike. Länder som är medlemmar i EU men ännu inte i Schengensamarbetet är Storbritannien, Irland, Cypern, Bulgarien och Rumänien. Liechtenstein, som inte är med i EU, har ingått avtal med EU om att delta i samarbetet.

Schengensamarbetet innefattar även olika s.k. kompensatoriska åtgärder i form av yttre gränskontroll samt polisiärt och rättsligt samarbete. Syftet med dessa åtgärder är att kompensera möjliga oönskade bieffekter av den fria rörligheten.

### *Yttre och inre gräns*

Yttre gränser i Schengenkonventionens mening är alla Schengenstaters land- och sjögränser samt flygplatser och hamnar, som enligt konventionen inte räknas som inre gräns. De yttre gränserna får i princip passeras endast vid särskilda gränsövergångsställen och under fastställda öppettider. Schengenstaterna har åtagit sig att införa påföljder mot otillåtet passerande av yttre gräns. Vid yttre gräns ska vissa kontroller genomföras, både vid inresa och vid utresa. Därutöver ska Schengenstaterna bevaka de yttre gränserna mellan gränsövergångsställena med rörliga enheter, vilket för Sverige till stor del blir till sjöss (se vidare SOU 2006:9 s. 135).

Vid inre gräns ska någon gränskontroll enligt huvudregeln inte ske. Med inre gräns avses Schengenstaternas gemensamma landgränser, deras flygplatser och hamnar för reguljära färjeförbindelser, när det sker trafik till och från andra Schengenländer. För annan sjötrafik är havsgränsen yttre gräns.

Om det behövs för den allmänna ordningen eller säkerheten, får en medlemsstat besluta om att kontroll även ska ske vid inre gräns under en begränsad tid, dvs. en inre gräns blir under denna tid yttre gräns. Ett beslut om sådan tillfällig kontroll får fattas först efter samråd med övriga stater. Om ett omedelbart ingripande krävs, får dock nödvändiga åtgärder vidtas. Övriga medlemsstater ska snarast underrättas om detta.

#### **10.1.2 Inresevillkor för medborgare från tredjeland**

Villkor för inresa för tredjelandsmedborgare finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (gränskodexen).

Artikel 5.1 gränskodexen innehåller inresevillkor för tredjelandsmedborgare för vistelser som inte överstiger tre månader under en sexmånadersperiod. Definitionen av tredjelandsmedborgare är varje person som inte är unionsmedborgare eller av annan anledning inte får fri rörlighet enligt gemenskapslagstiftningen (artikel 2).

Tredjelandsmedborgare ska vara innehavare av en eller flera giltiga resehandlingar som tillåter passage av gränsen (artikel 5.1 a) och ha giltig visering, om sådan krävs (artikel 5.1 b). De ska vidare

kunna styrka syftet med och villkoren för den avsedda vistelsen och att de har tillräckliga medel för sitt uppehälle för såväl den planerade vistelsens längd som återresan till ursprungslandet eller transitresa till ett tredjeland som med säkerhet tillåter inresa eller är i stånd att på laglig väg anskaffa sådana medel (artikel 5.1 c). De får inte finnas registrerade i SIS (Schengens informationssystem) i syfte att nekas inresa (artikel 5.1 d). De får inte heller anses utgöra en risk för någon av medlemsstaternas allmänna ordning, inre säkerhet, folkhälsa eller internationella förbindelser (artikel 5.1 e).

Även om en tredjelandsmedborgare inte uppfyller ett eller flera av villkoren i artikel 5.1 gränskodexen får en medlemsstat bevilja tillstånd till inresa på dess territorium av humanitära skäl, av nationellt intresse eller på grund av internationella förpliktelser (artikel 5.4 c).

### 10.1.3 Pass

En utlänning som reser in eller vistas i Sverige ska enligt huvudregeln ha pass (2 kap. 1 § UtlL). Som anges ovan undantas danska, finska, isländska eller norska medborgare, som reser eller har rest in i Sverige direkt från en Schengenstat, från kravet på pass (2 kap. 8 § UtlL).

Bestämmelser om undantag från kravet på passinnehav finns även i 2 kap. 1–3 §§ UtlF. En utlänning som är medborgare i en Schengenstat, som reser eller har rest in i Sverige direkt från en Schengenstat, är undantagen från kravet på pass vid inresa eller vistelse i landet (2 kap. 1 § UtlF). Medborgare i en Schengenstat ska dock kunna styrka sitt medborgarskap, vilket kan ske med ett nationellt id-kort.

Besättningsmän i tjänst på luftfartyg som innehar ett flygcertifikat eller ett certifikat för flygbesättning, behöver inte ha pass vid inresa eller vistelse i landet så länge de inte lämnar flygplatsen (2 kap. 2 § och 3 kap. 1 § 10 UtlF).

Undantag gäller även för personal tillhörande en främmande stats militära styrka som innehar en militär identitetshandling och som besöker Sverige inom ramen för internationellt militärt samarbete eller internationell krishantering och som omfattas av a) avtalet den 19 juni 1995 mellan de stater som är parter i Nordatlantiska fördraget och de andra stater som deltar i Partnerskap för fred om status för deras styrkor, och b) avtalet den 13 december 2001 mellan de stater som deltar i den multinationella snabb-



insatsbrigaden för FN-insatser om status för deras styrkor (2 kap. 2 § och 3 kap. 1 § 13 UtlF).

### Provisoriskt främlingspass

Enligt 2 kap. 12–15 §§ UtlF finns möjlighet att med kort varsel få ett provisoriskt främlingspass utfärdat. En ansökan om främlingspass ges in till Migrationsverket, eller om utlänningen inte befinner sig i Sverige, till en svensk beskickning eller svenskt konsulat.

Ett provisoriskt främlingspass kan, enligt 2 kap. 12 och 14 §§ UtlF, utfärdas om en utlänning har ett omedelbart behov av att resa till Sverige och inte har någon handling som gäller som pass och saknar möjlighet att skaffa en sådan handling. Verket får utfärda främlingspass även i andra fall, om det finns särskilda skäl.

Migrationsverket får, i enlighet med 2 kap. 22 § UtlF, efter att ha hört Rikspolisstyrelsen, meddela ytterligare föreskrifter om vilka handlingar som får godtas som pass. Verket får även om det finns särskilda skäl, efter samråd med Utrikesdepartementet, i ett enskilt fall godta att en annan handling gäller som pass.

#### 10.1.4 Visering

Inom EU-samarbetet finns gemensamma förfaranden och villkor för utfärdande av viseringar för transitering genom medlemsstaternas territorium eller för planerade vistelser på medlemsstaternas territorium som inte varar längre än tre månader under en sexmånadersperiod. Bestämmelser om detta finns i Europaparlamentet och rådets förordning (EG) nr 810/2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodex). Viseringskodexen är bindande och direkt tillämplig i Sverige. Förordningen föranledde vissa ändringar i UtlL och UtlF (prop. 2010/11:121).

För handläggningen av viseringsärenden finns en gemensam handbok för utfärdandet av Schengenviseringar, *De gemensamma konsulära anvisningarna* (Common Consular Instructions, CCI). Visering enligt viseringskodexen kan utfärdas som en enhetlig visering, som gäller inom medlemsstaternas hela territorium (s.k. Schengenvisering) eller en visering med territoriellt begränsad giltighet. Nödfallviseringar, enhetliga eller territoriellt begränsade, kan beviljas vid gränsen under vissa förutsättningar.

Enligt 2 kap. 3 § UtlL ska en utlänning som reser in eller vistas i Sverige ha en s.k. Schengenvisering eller nationell visering om han eller hon inte har uppehållstillstånd eller har ställning som varaktigt bosatt.

Vilka tredjeländers medborgare som är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna framgår av rådets förordning (EG) nr 539/2001 av den 15 mars 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 (härefter förordning (EG) nr 539/2001). Bestämmelserna i viseringskodexen ska vara tillämpliga på alla tredjelandsmedborgare som enligt förordning (EG) nr 539/2001 måste ha visering när de passerar de yttre gränserna.

Enligt 3 kap. 12 § första stycket UtlF får Migrationsverket ge en svensk beskickning eller ett svenskt konsulat rätt att besluta om nationella viseringar. Av andra stycket samma bestämmelse följer att Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) får ge en svensk beskickning eller ett svenskt konsulat rätt att bevilja nationella viseringar inom departementets ansvarsområde.

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om visering (3 kap. 7 § UtlL).

#### *Territoriellt begränsad Schengenvisering*

Artikel 25 viseringskodexen innehåller bestämmelser om utfärdande av visering med territoriellt begränsad giltighet som har en giltighetstid om högst tre månader under en sexmånadersperiod. En sådan visering ska undantagsvis utfärdas bl.a. om en medlemsstat finner det nödvändigt att av humanitära skäl, av hänsyn till nationella intressen eller på grund av internationella förpliktelser avvika från principen att inresevillkoren i gränskodexen ska vara uppfyllda.

#### *Nationell visering*

Enligt 3 kap. 4 § UtlL får – om det finns särskilda skäl – nationell visering beviljas. En nationell visering ger tillstånd att resa in och vistas i Sverige. Eftersom viseringskodexen heltäckande reglerar

viseringar för kortare vistelser får en nationell visering endast beviljas för längre tid än tre månader, dock högst ett år.

Särskilda skäl kan vara t.ex. att sökanden önskar besöka nära släktingar i Sverige under längre tid än tre månader eller att en Schengenvisering för tid understigande tre månader av någon orsak inte kan utfärdas (prop. 2010/11:121 s. 36 f. och 53).

### *Nödfallvisering*

I artikel 35 viseringskodexen finns möjlighet till att i undantagsfall få en visering utfärdad vid de yttre gränserna. En sådan visering ger rätt att vistas i landet under högst 15 dagar beroende på syftet och villkoren för den planerade vistelsen. För att en sådan visering ska kunna utfärdas krävs att följande villkor ska vara uppfyllda:

- a) sökanden uppfyller villkoren i artikel 5.1 a, c, d och e gränskodexen (se ovan),
- b) sökanden har inte varit i stånd att ansöka om visering på förhand och ger vid behov in dokumentation som styrker att det finns oförutsedda och tvingande skäl för inresa, och
- c) det anses klarlagt att sökanden kommer att återvända till sitt ursprungsland eller bosättningsland eller transitera genom andra länder än de medlemsstater som tillämpar Schengenregelverket fullt ut.

### **Undantag från krav på visering**

Enligt artikel 4 rådets förordning (EG) nr 539/2001 får en medlemsstat föreskriva undantag från viseringskravet under vissa förutsättningar. Det gäller enligt artikel 4.1,

- a) innehavare av diplomatpass, tjänstepass eller officiella pass eller särskilda pass i enlighet med något av de förfaranden som avses i artiklarna 1.1 och 2.1 i rådets förordning (EG) nr 789/2001 av den 24 april 2001 om att förbehålla rådet genomförandebefogenheter avseende vissa detaljerade bestämmelser och praktiska förfaranden för behandlingen av ansökningar om visering,
- b) civil besättning på fartyg och luftfartyg,

- c) besättning och hjälppersonal vid nödhjälps- eller räddningsflygningar och för annan hjälppersonal vid katastrofer och olyckor,
- d) civil besättning på fartyg som trafikerar internationella vattenvägar, och
- e) innehavare av passersedlar som vissa internationella mellanstatliga organisationer utfärdar för sina tjänstemän.

Undantag från viseringskrav finns också i s.k. viseringsförenklingsavtal som ingåtts mellan EU och tredjeländer. För medborgare i Albanien, Bosnien-Hercegovina, Ryssland, Makedonien, Moldavien, Montenegro, Serbien och Ukraina gäller särskilda regler på grund av de viseringsförenklingsavtal som träffats mellan dessa länder och EU.

Den nationella regleringen av undantag från kravet på visering finns i 2 kap. 8–10 §§ UtlL och 3 kap. 1 § UtlF. Som också ovan angetts får regeringen meddela föreskrifter om att andra utlänningar än medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge får resa in i Sverige samt vistas och arbeta här utan pass, visering, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd (2 kap. 9 § UtlL).

Sådana föreskrifter finns i 3 kap. 1 § UtlF enligt vilken bl.a. medborgare från samtliga EU-länder samt Liechtenstein och Schweiz undantas. Det krävs dock att de kan styrka sitt medborgarskap. Undantag görs vidare även för bl.a. FN-personal (punkt 6), innehavare av EU:s "laissez passer" (punkt 7) samt viss militär personal som besöker Sverige inom ramen för internationell krishantering och som omfattas av a) avtalet den 19 juni 1995 mellan de stater som är parter i Nordatlantiska fördraget och de andra stater som deltar i Partnerskap för fred om status för deras styrkor (SÖ 1997:51), och b) avtalet den 13 december 2001 mellan de stater som deltar i den multinationella snabbinsatsbrigaden för FN-insatser om status för deras styrkor (SÖ 2005:6) (punkt 13). I bestämmelsens sista stycke hänvisas till att ytterligare undantag från viseringskravet finns i rådets förordning (EG) nr 539/2001.

### 10.1.5 Utredningens överväganden

**Bedömning och förslag:** Befintligt regelverk kring krav på innehav av pass eller visering är sådant att det inte utgör något hinder för Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid en kris eller allvarlig händelse i fredstid.

Utländsk personal vid katastrofer och olyckor bör dock vara befriad från kravet att ha visering. Någon lagändring är inte nödvändig utan frågan kan regleras genom närmare föreskrifter från regeringen med stöd av bemyndigandet i 2 kap. 9 § UtlL.

#### Pass

Inledningsvis kan konstateras att utländskt stöd i många fall kan antas komma från ett annat nordiskt land eller ett land som är med i Schengensamarbetet, vilket medför att personerna inte behöver ha pass vid inresa eller för att vistas i Sverige. För de fall utländsk personal kommer från ett land vars medborgare behöver pass innehåller befintlig reglering på området flera möjligheter att bevilja tillstånd till inresa när pass saknas.

En medlemsstat kan av nationellt intresse bevilja tillstånd till inresa på dess territorium även om en tredjelandsmedborgare inte uppfyller ett eller flera av villkoren i artikel 5.1 gränskodexen, t.ex. att inneha giltiga resehandlingar. Bestämmelsen ger utrymme för att bevilja inresa för personer som saknar både pass och visering. Det är sannolikt att de situationer som utredningen har att beakta skulle komma att innefattas i begreppet nationellt intresse och att det följaktligen i dessa fall skulle finnas möjlighet att bevilja inresa även om pass saknas.

Det finns även möjlighet för gränspolisen att utfärda ett provisoriskt främlingspass om en utlänning har ett omedelbart behov av att resa till Sverige och inte har någon handling som gäller som pass och saknar möjlighet att skaffa en sådan handling eller om det finns särskilda skäl.

Mot denna bakgrund är utredningens bedömning att befintligt regelverk kring krav på passinnehav är sådant att det inte utgör något hinder för Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd.

## Visering

Som konstaterats ovan är medborgare från många av de länder som kan antas komma att ge Sverige stöd undantagna kravet på visering vid inresa till eller för att få vistas i Sverige.

Det finns dessutom en möjlighet för personer som behöver visering att – i de situationer som utredningen har att beakta – få en s.k. nödfallvisering, som utfärdas vid de yttre gränserna. Enligt uppgifter från personal vid gränspolisens, som hanterar viseringar vid Sveriges gränser, går det i normalfallet fort att få en nödfallvisering utfärdad. Uppskattningsvis tar det cirka en halvtimme att få ett beslut. Vem som är behörig att fatta beslut om nödfallvisering framgår av Polisens interna delegationsordning och varje polisområde har en egen delegationsordning. I de fall där beslutet ska fattas av polischefen tar proceduren något längre tid än när inre befäl har behörighet att fatta beslutet.

Mot denna bakgrund är utredningens bedömning att kravet på visering i de flesta fall inte är ett hinder för att komma in i Sverige i de situationer som utredningen har att beakta. Det finns emellertid lägen när möjligheten till nödfallvisering inte är tillräcklig för att Sverige ska kunna ta emot effektiva hjälpinsatser. En tänkbar situation är att ett stort antal personer kommer samtidigt. Gränspolisens hantering av beslut om nödfallviseringar skulle bli mycket hårt belastad, vilket skulle kunna resultera i att nödvändiga beslut inte går att få inom rimlig tid.

Som ovan har nämnts har regeringen bemyndigats att föreskriva ytterligare undantag från kravet på visering (2 kap. 9 § UtlL). Befintlig reglering i 3 kap. 1 § UtlF innehåller redan i dag vissa undantag som kan komma att bli tillämpliga i de situationer som utredningen har att beakta.

Enligt artikel 4.1 c rådets förordning (EG) nr 539/2001 får en medlemsstat föreskriva undantag från viseringskravet för besättning och hjälppersonal vid nödhjälps- eller räddningsflygningar och för annan hjälppersonal vid katastrofer och olyckor. Ett sådant generellt undantag, som inte finns i dag, bör införas för att underlätta för utländsk personal att komma in i Sverige i de nämnda situationerna.

Det finns många olika vägar till internationellt stöd. Personella resurser kan komma från olika typer av aktörer, både offentliga och privata. Möjligheten till undantag från kravet på visering bör därför omfatta alla utländska personer som deltar i en stödinsats vid en

kris eller allvarlig händelse i fredstid, dvs. såväl offentlig- som privatanställda personer och personer engagerade i hjälporganisationer.

## **10.2 Tillträde för utländska statsfartyg, statsluftfartyg och militära fordon**

### **10.2.1 Tillträdesförelörden**

Tillträdesförelörden reglerar förutsättningarna för utländska statsfartygs, statsluftfartygs och militära fordons tillträde till svenskt territorium. Förelörden upphör att gälla om Sverige kommer i krig.

Tillstånd för tillträde till svenskt territorium krävs, med några undantag, för utländska statsfartyg, statsluftfartyg och militära fordon (4 §).

I tillträdesförelörden görs undantag från tillståndskravet för bl.a. statsfartyg och statsluftfartyg som är i nöd eller som används av ett utländskt statsöverhuvud vid besök i Sverige (4 § andra stycket). Tillstånd behövs inte heller för andra utländska statsfartyg än örlogsfartyg eller andra utländska statsluftfartyg än militära stridsflygplan som används av utländska tjänstemän som på svenskt territorium utför 1. polisuppgifter med stöd av 4 eller 5 § lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete, eller 2. tulluppgifter med stöd av 3 kap. 1 eller 2 § lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete (4 § tredje stycket). I dessa fall finns dock en skyldighet att samråda med eller underrätta Förelörsmakten enligt bestämmelser i 2 kap. 1 § förelörden (2010:705) om internationellt polisiärt samarbete och i 4 § förelörden (2000:1222) om internationellt tullsamarbete.

### **Regeringen eller Förelörsmakten meddelar tillstånd**

I 5 § tillträdesförelörden anges i vilka fall Förelörsmakten får meddela tillstånd för tillträde till svenskt territorium. Förelörsmaktens rätt att meddela tillstånd gäller enligt 5 § första stycket tillträde för utländska statsfartyg, statsluftfartyg eller militära fordon på begäran av en i förelörden i varje fall utpekad myndighet (Sjöfartsverket, Kustbevakningen eller Tullverket) eller enligt ett särskilt fördrag. Exempelvis anges det avseende utländska statsfartyg att Förelörsmakten får meddela tillstånd för tillträde till

svenskt territorium i fråga om 1. utländska statsfartyg som nyttjas för arbetet med sjösäkerhetsanordningar på begäran av Sjöfartsverket, och 2. andra utländska statsfartyg än örlogsfartyg och statsfartyg som nyttjas för arbetet med sjösäkerhetsanordningar på begäran av Kustbevakningen.

Försvarsmakten får även på begäran av en kommun eller statlig myndighet som svarar för räddningstjänsten meddela statsfartyg, statsluftfartyg och militära fordon tillstånd för tillträde vid räddningsinsatser eller vid övning av sådana insatser (5 § andra stycket tillträdesförordningen). Bestämmelsen innebär en förenklad handlägningsprocess dels genom att Försvarsmakten får meddela tillstånd där tillstånd normalt meddelas av regeringen, dels genom att den sökande kommunen eller myndigheten kan begära tillstånd direkt av Försvarsmakten i stället för att behöva gå via till exempel Kustbevakningen och Sjöfartsverket.

I de fall där Försvarsmakten inte har befogenhet att meddela tillstånd är det regeringen som meddelar utländska statsfartyg, statsluftfartyg och militära fordon tillstånd för tillträde till svenskt territorium. Tillstånden utverkas då på diplomatisk väg.

Regeringen har i några fall beslutat om s.k. rambeslut eller årstillstånd för tillträde. Med stöd av ett sådant tillstånd kan Försvarsmakten sedan meddela tillträde. Exempelvis har Danmark årstillstånd gällande tillträde för örlogsfartyg.

Ärenden enligt tillträdesförordningen tar normalt ungefär sex veckor att handlägga men det kan vid behov gå betydligt fortare. Handläggningen innefattar kontakter med ambassader och olika myndigheter, vilka beror på ärendets art.

### 10.2.2 Utredningens överväganden

<p><b>Bedömning:</b> Tillståndskravet enligt tillträdesförordningen utgör inte något hinder för Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid en kris eller allvarlig händelse i fredstid.</p>
--

Havs- och vattenmyndigheten har i svar på utredningens förfrågan uppgett att tillträdesförbudet för utländska statsfartyg kan utgöra ett hinder för Sverige att ta emot internationellt stöd. Myndigheten har samtidigt angett att regeringen äger frågan och kan medge undantag.



Tillståndsgivningen enligt tillträdesförordningen kan vara komplex och inbegripa många aktörer. Att handläggningen tar viss tid är därför ofrånkomligt. I de situationer som utredningen har att beakta är det dock sannolikt möjligt att komma till beslut skyndsamt i ärendena. Utredningen anser därför inte att tillståndskravet riskerar att hindra internationellt stöd.

# 11 Uppehållstillstånd och arbetstillstånd

När internationellt stöd har passerat gränsen till Sverige vid en kris eller allvarlig händelse i fredstid bör det finnas rättsliga förutsättningar att utnyttja stödet på ett effektivt sätt. I avsnitt 11.1 och 11.2 behandlas den övergripande rättsliga regleringen av utlänningars rätt att vistas (uppehållstillstånd) och arbeta (arbetstillstånd) i Sverige. Därefter följer utredningens överväganden och förslag i avsnitt 11.3.

## 11.1 Förutsättningar för tillstånd

Uppehållstillstånd är enligt 2 kap. 4 § utlänningslagen (UtlL) ett tillstånd att vistas i Sverige under viss tid (tidsbegränsat uppehållstillstånd) eller utan tidsbegränsning (permanent uppehållstillstånd). En utlänning som vistas i Sverige mer än tre månader ska ha uppehållstillstånd om inte visering har beviljats för längre tid (2 kap. 5 § UtlL). EES-medborgare och deras familjemedlemmar har emellertid rätt att vistas i Sverige mer än tre månader utan uppehållstillstånd om de kan försörja sig, en s.k. uppehållsrätt (2 kap. 3 a § och 3 a kap. 1-3 § UtlL). Om de vistas i Sverige mer än tre månader måste de registrera sin uppehållsrätt hos Migrationsverket. Med EES-medborgare avses en utlänning som är medborgare i en stat som omfattas av EES-avtalet (1 kap. 3 b § UtlL).

Enligt 2 kap. 7 § UtlL ska en utlänning som ska arbeta i Sverige på grund av anställning här eller utomlands ha arbetstillstånd. Uppdragstagare, dvs. personer som har en egen rörelse i hemlandet och inte är anställda, räknas som självständiga företagare och omfattas inte av kravet på arbetstillstånd (jfr prop. 2004/05:170 s. 205 f.). Personer som har anställning i ett annat land och skickas till Sverige för arbete räknas inte som uppdragstagare.

Enligt 2 kap. 8 § UtlL får nordiska medborgare vistas, bo och arbeta i Sverige utan krav på uppehållstillstånd och arbetstillstånd. I nämnda bestämmelse anges också att kraven på uppehållstillstånd och arbetstillstånd inte heller gäller för EES-medborgare och deras familjemedlemmar som har uppehållsrätt.

### Undantag från krav på arbetstillstånd

Det finns en rad undantag från kraven på arbetstillstånd, dels för vissa kategorier av personer oavsett yrke (t.ex. för medborgare från vissa länder), dels för vissa yrkeskategorier som ska arbeta en kortare tid i Sverige.

Regeringen får meddela föreskrifter om att andra utlänningar än medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge får resa in i Sverige samt vistas och arbeta här utan pass, visering, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd (2 kap. 9 § UtlL).

En utlänning som är medborgare i Schweiz eller har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat är enligt 5 kap. 1 § utlänningsförordningen (UtlF) undantagen från kravet på arbetstillstånd. I 5 kap. 2 § UtlF undantas vidare vissa kategorier av utlänningar från kravet på arbetstillstånd. Det gäller bl.a. i följande fall.

- För den tid det tillfälliga arbetet pågår, för en utlänning som är bosatt i en EES-stat men inte är EES-medborgare eller medborgare i Schweiz, om utlänningen har rätt att arbeta och vistas i det landet och är anställd vid ett företag i det landet och för företagets räkning ska arbeta tillfälligt i Sverige i samband med en entreprenad eller liknande (punkt 4).
- För en tid av två månader från inresan för en montör eller teknisk instruktör som ska utföra brådslande arbete i samband med uppställning eller reparation av maskiner eller liknande (punkt 5).
- För en sammanlagd tid som understiger ett år för en utlänning som har specialistuppgifter inom en internationell koncern och som i denna egenskap arbetar tillfälligt i Sverige (punkt 10).

## 11.2 Förfarandebestämmelser

I 5 kap. 18 § första stycket UtlL anges att en utlänning som vill ha uppehållstillstånd i Sverige, ska ha ansökt om och beviljats ett sådant tillstånd före inresan i landet. Av bestämmelsens andra

stycke och 5 kap. 19 § UtlL framgår dock att det finns undantag från huvudregeln, bl.a. vid synnerliga skäl.

En ansökan om uppehållstillstånd som avser förlängning av ett pågående besök eller någon annan tidsbegränsad vistelse här i landet får bifallas trots att utlänningen vistas i Sverige, om det finns vägande skäl för förlängning av vistelsen (5 kap. 19 § UtlL). I förarbetena till bestämmelsen anges att avgörande för bedömningen av om tillstånd ska beviljas bör vara om den sökta förlängningen kan anses ha karaktär av besök och om utlänningen har någon förklaring till varför han eller hon från början endast sökt ett kortare tillstånd (prop. 1994/95:179 s. 66 f.).

Av 6 kap. 4 § UtlL framgår att en utlänning som vill ha arbetstillstånd i Sverige ska ha ansökt om och beviljats ett sådant tillstånd före inresan i landet samt att undantagen i 5 kap. 18 § andra stycket och 19 § UtlL även gäller för arbetstillstånd.

Beslut om uppehållstillstånd och arbetstillstånd meddelas bl.a. av Migrationsverket (5 kap. 20 § och 6 kap. 5–7 §§ UtlL). Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om uppehållstillstånd och arbetstillstånd (5 kap. 22–25 §§ och 6 kap. 8 § UtlL).

### 11.3 Utredningens överväganden

**Bedömning och förslag:** Befintligt regelverk om krav på uppehållstillstånd och arbetstillstånd är sådant att det inte utgör något hinder för Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid en kris eller allvarlig händelse i fredstid.

Stödpersonal bör dock vara undantagen från krav på arbetstillstånd. Någon lagändring är inte nödvändig utan frågan kan regleras genom närmare föreskrifter från regeringen med stöd av bemyndigandet i 2 kap. 9 § UtlL.

Medborgare från bland annat nordiska länder och EU-länder behöver inte uppehållstillstånd och arbetstillstånd för att få vistas och arbeta i Sverige (se avsnitt 11.1). Medborgare från andra länder än de nyss nämnda får vistas i Sverige i högst tre månader utan att ha uppehållstillstånd.<sup>1</sup> Eftersom frågan om stödpersonals behov av uppehållstillstånd följaktligen skulle komma att aktualiseras först

<sup>1</sup> En annan sak är, som också har beskrivits i avsnitt 10.1, att en del länders medborgare behöver ha visering för att få vistas i landet.

efter tre månader, så utgör krav på uppehållstillstånd inte något hinder för Sveriges möjligheter att ta emot personella resurser i det inledande skedet av en stödinsats.

Om en insats skulle behöva pågå längre tid än tre månader och stödpersonal skulle behöva uppehållstillstånd finns det – på ett annat sätt än i ett akut skede – tid att hantera en ansökan om sådant tillstånd. Stödpersonal som har visering, som har beviljats för längre tid, är dock undantagna kravet på uppehållstillstånd (se 2 kap. 5 § UtlL). Utredningen har föreslagit att hjälppersonal vid katastrofer och olyckor ska undantas från kravet på visering (se avsnitt 10.1.5). Om så blir fallet torde det i dessa fall vara möjligt att vid behov bevilja stödpersonal ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 10 § UtlL.

Som redogjorts för ovan ska en ansökan om uppehållstillstånd och arbetstillstånd göras före inresan till Sverige. Vid en kris eller allvarlig händelse i fredstid finns förutsättningar att göra undantag från detta krav antingen till följd av synnerliga skäl (5 kap. 18 § andra stycket 9 UtlL) eller med tillämpning av 5 kap. 19 § UtlL, dvs. att det kan anses finnas vägande skäl för förlängning av en tidsbegränsad vistelse här i landet.

Sammanfattningsvis gör utredningen bedömningen att befintlig reglering om uppehållstillstånd är sådan att den inte påverkar Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd.

### **Utlänningar som deltar i en stödinsats bör vara undantagna från kravet på arbetstillstånd**

Personer som behöver arbetstillstånd för att ha rätt att arbeta i Sverige behöver det från första arbetsdagen. Som ovan angetts får regeringen enligt 2 kap. 9 § UtlL föreskriva om undantag från kravet på arbetstillstånd och har gjort det för ett antal olika situationer bland annat i 5 kap. 2 § UtlF. Några av undantagen i bestämmelsen skulle kunna bli tillämpliga i de situationer som utredningen har att beakta. Så skulle exempelvis kunna vara fallet för en montör eller teknisk instruktör som ska utföra brådslande arbete i samband med uppsättning eller reparation av maskiner eller liknande (punkt 5) eller för en utlänning som har specialistuppgifter inom en internationell koncern och som i denna egenskap arbetar tillfälligt i Sverige (punkt 10).

För att säkerställa att kravet på arbetstillstånd inte ska försena eller hindra stödpersonals insatser är det emellertid motiverat att i 5 kap. 2 § UtlF föreskriva ett generellt undantag från kravet för stödpersonal som arbetar i Sverige tillfälligt vid en kris eller allvarlig händelse i fredstid. Regeringen kan meddela föreskrifter vad gäller detta med stöd av bemyndigandet i 2 kap. 9 § UtlL.

## 12 Förutsättningar för införsel av varor

Utredningen har identifierat införsel av varor som ett område inom vilket en närmare rättslig analys bör göras av Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid en kris eller allvarlig händelse i fredstid. Det är viktigt att varorna kan komma fram till insatsplatsen i tid utan att bli stoppade vid gränsen för tidskrävande förtullning eller till följd av införselrestriktioner.

Enligt EU:s riktlinjer för värdlandsstöd ska medlemsstaterna överväga att införa rättsliga undantag för att underlätta införsel av internationell hjälp i form av varor och utrustning. Det kan handla om undantag från tullavgifter, skatter eller andra avgifter. Det kan också vara fråga om att förenkla och minimera kraven på dokumentation eller kontroller vid export, transit eller import av varor eller utrustning. Som också tidigare har konstaterats (se vidare 4 kap.) har Sverige även i samband med internationella samarbeten på området åtagit sig att vidta åtgärder – rättsliga, administrativa eller andra – för att underlätta införsel av internationellt stöd.

Vilka varor som Sverige skulle komma att behöva beror bland annat på händelsens art och omfattning samt tillgången till nationella resurser. Det är följaktligen inte möjligt att förutse exakt vilka behov som skulle komma att uppstå i olika framtida scenarier. För att ändå ge exempel på vilken typ av varor det skulle kunna röra sig om följer här en lista på varor som nämnts av olika aktörer i samband med utredningens kartläggning. Punkterna överlappar i viss mån varandra och listan är inte uttömmande.

- Dricksvatten och livsmedel
- Drivmedel
- Flygplan och helikoptrar för lägesbedömning
- Kommunikationsutrustning

- Läkemedel och vaccin
- Mätinstrument
- Reparationsmaterial
- Reservbränsleanläggningar
- Sjukvårdsutrustning
- Skydds- och saneringsutrustning
- Tjänstehundar
- Transportkapacitet t.ex. fordon eller båtar
- Utrymnings- och avspärrningsmaterial
- Vattenreningsanläggningar

## 12.1 Varor får föras in fritt från andra EU-länder

**Bedömning:** Gällande tullregler hindrar inte införsel av s.k. gemenskapsvaror från annat EU-land.

EU är en tullunion, vilket innebär att det inte ska finnas några tullar mellan medlemsländerna men däremot en gemensam tullmur mot omvärlden. Varor ska kunna skickas fritt inom EU under förutsättning att det är s.k. gemenskapsvaror. En gemenskapsvara är en vara som har förtullats i EU eller en vara som i sin helhet har tillverkats inom EU av förtullat material eller material som har ursprung inom EU.

Eftersom huvudregeln är fri rörlighet för varor inom EU finns det i normalfallet inga gränskontroller mellan medlemsstaterna. Det ska inte heller finnas några tullavgifter för gemenskapsvaror på den gemensamma marknaden.

En del varugrupper är föremål för införselrestriktioner och ska anmälas till Tullverket vid gränsen (se vidare om inregränslagen och i avsnitt 12.3 nedan). I de flesta fall kan dock varor från andra EU-länder komma in i Sverige utan att stoppas vid gränsen för tullklarering.



## Inregränslagen

Varor som förs in från ett annat EU-land kan i vissa fall stoppas med hänsyn till skydd för miljö, hälsa eller säkerhet. Lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (inregränslagen) innehåller bestämmelser om Tullverkets befogenheter samt om Polisens och Kustbevakningens medverkan i kontrollverksamheten (1 och 12 §§).

Inregränslagen är tillämplig vid kontroll av vissa särskilt uppräknade varor, bland annat krigsmateriel, narkotika, vapen och ammunition, injektionssprutor och kanyler, dopningsmedel, hundar och katter samt vissa alkoholhaltiga drycker (3 §). Inregränslagen innehåller inte några materiella bestämmelser om förbud och villkor för in- och utförsel av de aktuella varorna.

Den som för in en av de uppräknade varorna från ett annat EU-land till Sverige ska i vissa fall utan dröjsmål anmäla varan till Tullverket vid närmaste tullplats (4 §). Anmälningsskyldighet finns om varan omfattas av ett förbud mot införsel eller ett villkor för införsel som inte är uppfyllt eller om varan förs in med stöd av ett tillstånd som föranletts av en oriktig uppgift eller underlåtenhet att lämna föreskriven uppgift.

## 12.2 Vad gäller för varor från tredjeland?

### 12.2.1 Varorna ska förtullas i ett EU-land

Regler om införsel av varor till gemenskapens tullområde finns i rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen (i fortsättningen förordningen (EEG) nr 2913/92) och i kommissionens förordning (EEG) nr 2454/93 av den 2 juli 1993 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 2913/92 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen (i fortsättningen förordningen (EEG) nr 2454/93).

Kompletterande bestämmelser som gäller varor som förs in i det svenska tullområdet finns bl.a. i tullagen (2000:1281), tullförordningen (2000:1306) och i Tullverkets föreskrifter och allmänna råd (TSF 2000:20) om tullförfaranden m.m. (tullordning). Ytterligare bestämmelser finns i lagen (1994:1547) om tullfrihet m.m., lagen (1994:1548) om vissa tullförfaranden med ekonomisk verkan, m.m.

och förordningen (1994:1606) om vissa tullförfaranden med ekonomisk verkan, m.m.

För att importerade varor – varor från tredjeland – ska bli gemenskapsvaror, dvs. övergå till fri omsättning och fri förbrukning, måste varorna förtullas i ett EU-land. Förtullning innebär att importören vid importtillfället lämnar en tulldeklaration och betalar avgifter för tull, mervärdesskatt och andra eventuella skatter.

Varorna ska i normalfallet förämnas till Tullverket innan införseln sker. Syftet med förämnelsen är att förhindra att varor med förhöjd risk förs in i EU. Det är transportören av varorna som ansvarar för förämnelsen, som kan ske genom att en summarisk införseldeklaration lämnas i elektronisk form till Tullverket. Varor som förs in från Norge, Schweiz eller Andorra behöver inte förämnas.

När varorna ankommer till det svenska tullområdet ska de normalt alltid anmälas till Tullverket. Det är den person som för in varorna, dvs. transportören, eller dennes ombud som ska anmäla varorna. Tullverket fastställer varornas tullstatus, dvs. om det är gemenskapsvaror eller icke-gemenskapsvaror, och övervakar sedan att icke-gemenskapsvaror anmäls till en godkänd tullbehandling. Tullverket utför även vissa tullkontroller.

När importören/varumottagaren får information om att varorna har anlant lämnar han själv eller genom ombud en tulldeklaration till Tullverket. I tulldeklarationen anger importören vilken tullbehandling varorna ska hänföras till, t.ex. övergång till fri omsättning eller temporär import.

Tulldeklarationen kan lämnas i elektronisk form eller på blankett. Deklarationen ska bland annat innehålla uppgift om mottagaren genom ett s.k. EORI-nummer (Economic Operator Registrator and Identification) och om varorna genom en varukod. Det finns en särskild ruta för importören att markera om varorna ska förmånsbehandlas. Förmånsbehandling innebär tullfrihet eller tullnedsättning. Tullverket fastställer de avgifter som ska betalas för varorna, t.ex. tull och mervärdesskatt. Avgifterna betalas antingen kontant eller – i de fall när deklareranten har kredittillstånd – på s.k. tullräkning, vilket innebär en uppskjuten betalning.

Om deklareranten gör anspråk på förmånsbehandling ska ursprunget styrkas med ett intyg som medför förmånsbehandling. Som intyg godkänns bland annat varucertifikat (EUR.1 eller EUR-MED), fakturadeklarationer, ursprungsdeklarationer och ursprungscertifikat (s.k. GSP-certifikat).

### 12.2.2 Frihandelsavtal, ensidiga åtaganden och tullunionsavtal

EU har frihandelsavtal med ett stort antal länder. Avtalen är bilaterala vilket innebär att varor som uppfyller ursprungsreglerna i avtalen kan förmånsbehandlas både vid import till EU och vid export till avtalslandet.

EU har också beslutat om ensidiga förmånsåtaganden för vissa länder eller grupper av länder. Det innebär att varor med ursprung i något av de berörda länderna kan få förmånsbehandling vid import till EU. Även EU:s tullunionsavtal med Turkiet, Andorra och San Marino innebär att varor som är i fri omsättning i dessa länder kan förmånsbehandlas.

Oavsett om frihandelsavtal, ensidiga åtaganden eller tullunionsavtal tillämpas ska varorna i regel anmälas till Tullverket när de ankommer till EU:s tullområde enligt vad som redogjorts för i avsnitt 12.2.1 ovan.

### 12.2.3 Särskilda bestämmelser för s.k. resandetrafik över landgränsen mot Norge

I 4 kap. 100 § tullordningen finns en särskild bestämmelse för resandetrafilken över landgränsen mot Norge. Bestämmelsen gör det möjligt för resande från Norge att i vissa undantagsfall använda valfri väg in i Sverige utan att behöva anmäla varorna till Tullverket. Det gäller – såvitt kan vara av intresse i detta sammanhang – motorsåg eller annat verktyg som skogsarbetare för med sig för att tillfälligt använda vid skogsarbetet i gränstrakterna och som därefter ska återföras till utreselandet (punkt 1) samt varor som medförs för att användas tillfälligt eller förbrukas vid aktuell räddningsinsats eller aktuell bärgningsföretag eller aktuell humanitär hjälpaktion eller vid övning av räddningsinsats (punkt 2). Varorna ska i dessa fall anses ha deklarerats för Tullverket när fordonet passerat landgränsen alternativt tullkontoret vid gränsen.

### 12.2.4 Utrustning kan tillfälligt importeras tullfritt

Temporär import är en tillfällig import av en vara från tredjeland till EU för att senare återexportera den i oförändrat skick. På detta sätt kan bland annat yrkesutrustning föras in i landet. Vid temporär import kan importören bli befriad från att betala tull, mervärdes-

skatt och andra införelavgifter. Bestämmelser om temporär import finns bland annat i förordningen (EEG) nr 2913/92 och förordningen (EEG) nr 2454/93.

En förutsättning för att regelverket om temporär import ska kunna tillämpas är att utrustningen som förs in är avsedd att återutföras. Utrustningen ska vara avsedd för statliga organ eller av behöriga myndigheter godkända organ. Den längsta tid varorna får befinna sig inom EU vid temporär import är 24 månader.

Enligt 14 § förordningen om vissa tullförfaranden med ekonomisk verkan, m.m. får Tullverket efter ansökan godkänna en inrättning eller organisation som sådan mottagare som är berättigad att införa bland annat utrustning med tillämpning av tullförfarandet temporär import i den utsträckning som följer av förordning (EEG) nr 2454/93. Tullverket ska, om det behövs, samråda med annan berörd myndighet.

Det enklaste sättet att ansöka om tillstånd till temporär import och samtidigt tulldeklarerera utrustningen är att lämna en muntlig tulldeklaration vid importen. Tulldeklarationen ska sedan kompletteras med ett dokument som innehåller ett antal uppgifter – om de inte anses onödiga – bland annat sökandens, deklarantens och operatörens namn och adress, typ av användning av varorna, teknisk beskrivning av varorna och metod för att identifiera dem, uppgift om när varorna beräknas exporteras, förslag på exportkontor, uppgift om var varorna ska användas, förslag om formaliteter vid eventuell överföring och varornas värde och kvantitet.

### 12.2.5 Andra möjligheter till befrielse från importtullar

EU har exklusiv kompetens på tullområdet, vilket innebär att medlemsstaterna endast kan införa tullbefrielse om det finns utrymme för det inom EU:s rättsliga regelverk.

EU har infört gemensamma villkor för befrielse från importtullar för vissa varor som importerats från tredjeland. Bestämmelser om detta finns i rådets förordning (EG) nr 1186/2009 av den 16 november 2009 om upprättandet av ett gemenskapssystem för tullbefrielse (i fortsättningen förordningen (EG) nr 1186/2009). I det följande finns en kort redogörelse för de bestämmelser i förordningen (EG) nr 1186/2009 som skulle kunna vara tillämpliga i samband med import vid en kris eller allvarlig händelse i fredstid.

### **Tullfrihet för basförnödenheter m.m.**

Basförnödenheter dvs. de varor som behövs för att tillgodose människors omedelbara behov – t.ex. mat, medicin, kläder och sängkläder – som importeras för kostnadsfri distribution till behövande av statliga organisationer eller andra välgörenhetsorganisationer eller filantropiska organisationer, som är godkända av de behöriga myndigheterna, ska enligt artikel 61.1a och 61.2 förordningen (EG) nr 1186/2009 beviljas tullfrihet. En förutsättning för detta är att tullbefrielsen inte ger upphov till missbruk eller väsentlig sneddrivning av konkurrensen.

Av artikel 61.1b följer att tullfrihet också ska beviljas varor av alla slag som utan några kommersiella avsikter hos avsändaren skickas kostnadsfritt av en person eller organisation etablerad utanför gemenskapens tullområde till statliga organisationer eller andra välgörenhetsorganisationer eller filantropiska organisationer som är godkända av de behöriga myndigheterna, och som ska användas för att vid tillfälliga välgörenhetsevenemang skaffa medel till förmån för behövande.

Även utrustning och kontorsmaterial som utan några kommersiella avsikter hos avsändaren skickas kostnadsfritt av en person eller organisation etablerad utanför gemenskapens tullområde till välgörenhetsorganisationer eller filantropiska organisationer som är godkända av de behöriga myndigheterna, och uteslutande ska användas för att tillgodose behoven för deras löpande verksamhet eller för att de ska kunna uppfylla målen för sin välgörande eller filantropiska verksamhet ska enligt artikel 61.1c beviljas tullfrihet.

Vissa varor – bland annat motorfordon, utom ambulanser – kan emellertid inte få tullbefrielse (artikel 62).

### **Tullfrihet till förmån för katastrofoffer**

Enligt artikel 74.1 förordningen (EG) nr 1186/2009 ska befrielse från importtullar beviljas för varor som importeras av statliga organisationer eller andra välgörenhetsorganisationer eller filantropiska organisationer som är godkända av Tullverket om varorna är avsedda a) att kostnadsfritt delas ut till offer för katastrofer som drabbar en eller flera medlemsstaters territorium eller b) att göras tillgängliga kostnadsfritt för offer för sådana katastrofer medan de förblir respektive organisations egendom.

Av artikel 74.2 nämnda förordning följer att varor som importeras för övergång till fri omsättning av katastrofhjälpsorganisationer för att tillgodose dessa organisationers behov i samband med deras verksamhet ska på samma villkor beviljas befrielse från importtullar.

I artikel 75 samma förordning anges att befrielse inte beviljas för material och utrustning avsedda för återuppbyggnad av katastrofområden.

För att tullfrihet ska beviljas krävs enligt artikel 76 ett beslut av EU-kommissionen. Detta beslut ska efter samråd med övriga medlemsstater fastställa räckvidden och villkoren för befrielsen. Om en allvarlig händelse räknas som en katastrof enligt förordningens mening bedöms följaktligen av kommissionen i varje enskilt fall. I avvaktan på besked från kommissionen kan tullavgiften temporärt upphävas på villkor att den importerande organisationen förbinder sig att betala tullavgiften om befrielse inte skulle beviljas. Exempel på situationer som har bedömts som katastrofer i förordningens mening är jordbävningar eller stora översvämningar.

När tullfrihet till förmån för katastrofoffer beviljas omfattas varan även av skattefrihet med stöd av 2 kap. 2 § lagen om frihet från skatt vid import, m.m.

### **Möjlighet till särskild befrielse vid överenskommelse med tredjeland**

I artikel 128.1e förordningen (EG) nr 1186/2009 anges att ingenting i denna förordning ska hindra medlemsstaterna från att bevilja särskild befrielse som införts enligt överenskommelser som har träffats med tredjeland och som föreskriver gemensamma åtgärder för skydd av människor eller miljö. Medlemsstaterna ska enligt artikel 129.1 anmäla till kommissionen de tullbestämmelser som ingår i internationella konventioner och överenskommelser av den art som avses i artikel 128.1e och som slutits efter den 26 april 1983.

Enligt artikel 128.2 ska en medlemsstat, som avser att ansluta sig till en internationell konvention, som föreskriver att befrielse ska beviljas och som inte omfattas av någon av de kategorier som avses i artikel 128.1 (dvs. blanda annat åtgärder för skydd av människor och miljö), lämna en ansökan om befrielse till kommissionen och i samband med det förse kommissionen med alla nödvändiga upplysningar.

### 12.2.6 Beskattning vid import<sup>1</sup>

När varor förs in till Sverige från tredjeland ska mervärdesskatt betalas om importen inte är undantagen skatteplikt enligt bestämmelser i 3 kap. mervärdesskattelagen (1994:200, ML). Det finns även bestämmelser i olika tullförfattningar som påverkar skyldigheten att betala mervärdesskatt i samband med import.

Tullverket är beskattningsmyndighet vid import av vara från tredjeland. Mervärdesskatt för vara som importeras från länder utanför EU fastställs och uppbärs av Tullverket i den ordning som gäller för tull. När en vara förs in från tredjeland och övergår till fri omsättning, dvs. förtullas, ska mervärdesskatt betalas om inte importen är undantagen från skatteplikt enligt någon bestämmelse i 3 kap. ML (1 kap. 1 § första stycket 3 ML). Undantag från skatteplikt finns reglerat i lagen (1994:551) om frihet från skatt vid import, m.m. (3 kap. 30 § första stycket ML). Skattefrihet medges i regel för en vara som övergår till fri omsättning under sådana omständigheter som befriar en tullpliktig vara från tull enligt förordningen (EG) nr 1186/2009, lagen om tullfrihet m.m. eller föreskrifter som har meddelats med stöd av dessa. Det innebär, med vissa undantag, att om en vara blir tullfri enligt nämnda bestämmelser behöver inte heller mervärdesskatt betalas.

### 12.2.7 Utredningens överväganden

**Bedömning och förslag:** Det finns rättsliga möjligheter att tull- och skattefritt från tredjeland föra in bland annat utrustning, basförnödenheter och varor till katastrofoffer. Sverige kan även ansöka hos kommissionen om att införa särskild befrielse från tull när en internationell överenskommelse om tullbefrielse med tredjeland ska ingås.

Icke-gemenskapsvaror från tredjeland ska tullklareras vid gränsen, vilket kan fördröja införsel av sådana varor. Tullverket bör därför ges i uppdrag att i samverkan med övriga berörda myndigheter se över tullklaringsförfarandet vid införsel av varor från tredjeland vid en kris eller allvarlig händelse i fredstid, innefattande förutsättningarna för att förenkla och minimera kraven på dokumentation och kontroller.

<sup>1</sup> Se vidare Skatteverket, *Handledning för mervärdesskatt 2012*, Del II, avsnitt 44.

Sammanfattningsvis konstaterar utredningen följande. Bestämmelserna om temporär import möjliggör tull- och skattefri införsel av utrustning, som kan återutföras i befintligt skick, i de situationer som utredningen har att beakta (se avsnitt 12.2.4). Det finns även rättsliga möjligheter att från tredjeland tullfritt föra in bland annat basförnödenheter, utrustning till välgörenhetsorganisationer samt varor till katastrofoffer enligt vad som har redogjorts för ovan (avsnitt 12.2.5). Även varor som importeras av katastrofhjälpsorganisationer för att tillgodose dessa organisationers behov i samband med deras verksamhet kan under vissa förhållanden få tullfrihet. För framtida överenskommelser finns, som också nämns ovan, i de fall artikel 128.1e inte är tillämplig, möjligheten att enligt artikel 128.2 lämna en ansökan om befrielse till kommissionen. Det finns följaktligen möjlighet till tullbefrielse vid införsel av varor från tredjeland i många av de situationer som utredningen har att beakta. Mot den bakgrunden anser utredningen att det förhållandet att vissa varor från tredjeland eventuellt inte omfattas av tullbefrielse, inte kan anses utgöra ett väsentligt hinder för Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd.

### Statliga organisationer och välgörenhetsorganisationer

Enligt förordning (EG) nr 1186/2009 gäller tullbefrielsen för varor som importeras bland annat av statliga organisationer, som är godkända av Tullverket. Begreppet statlig organisation definieras inte i förordningen och det är inte helt klart vad som innefattas i begreppet. Enligt utredningens mening bör dock myndigheter kunna innefattas.

Även välgörenhetsorganisationer som är godkända av Tullverket kan importera varor med stöd av förordning (EG) nr 1186/2009. Förordningen innehåller inte någon definition av vad som är en välgörenhetsorganisation. Enligt uppgift från Tullverket har endast ett fåtal välgörenhetsorganisationer ansökt om och blivit godkända som mottagare enligt förordningen.

Organisationerna ska vara godkända av Tullverket vid tidpunkten för importen. Tullverkets beslut om godkännande kan inte ges med retroaktiv verkan. Det innebär att det är viktigt att de organisationer som skulle kunna bli involverade i mottagande av internationellt stöd ser till att ha blivit godkända som mottagare så snart som möjligt.



## Möjlighet till särskild befrielse vid överenskommelse med tredjeland

Som också ovan konstaterats är Sveriges möjligheter att avtala om tullbestämmelser begränsade till det utrymme som ges av EU-rätten. Frågan blir då om det finns ett sådant utrymme inom befintligt regelverk.

Det är oklart hur bemyndigandet i artikel 128.1e förordningen (EG) nr 1186/2009 kan användas (se avsnitt 12.2.5). Artikeln är tillämplig till stöd för att införa nationella regler om tullbefrielse när särskild befrielse har införts i överenskommelser med tredjeland om åtgärder för skydd av människor eller miljö. Detta skulle kunna vara fallet när Sverige vill ingå avtal om samarbete med tredjeland t.ex. avseende räddningstjänst för människor eller miljö. Risk för skada på egendom omfattas emellertid inte.

Enligt artikelns lydelse ska särskild befrielse ha *införts*. Om tempusvalet är avsiktligt skulle det kunna tolkas som att möjligheten bara gäller befintliga internationella överenskommelser när förordningen antogs. Inte heller den engelska eller franska versionen av förordningen ger någon ytterligare ledning i detta avseende. Det råder följaktligen viss osäkerhet runt när artikel 128.1e kan tillämpas.

I de fall Sverige vill införa tullbefrielse med stöd av bestämmelsen krävs även en ändring i lagen om tullfrihet, m.m.

## Tullklareringen kan vara ett hinder för införsel av varor från tredjeland

Varor från länder utanför EU ska tullklareras vid ankomst till gemenskapens tullområde. Även varor som förs in från Norge, som omfattas av EES-avtalet, ska således enligt huvudregeln tullklareras vid gränsen (dock inte föränmälas). Vad gäller gränspassage från Norge finns dock enligt 4 kap. 100 § tullordningen en möjlighet för resande från Norge att i en del av de situationer som utredningen har att beakta använda valfri väg in i Sverige utan att behöva anmäla varorna till Tullverket (se avsnitt 12.2.3). Bestämmelsen har funnits sedan innan Sverige blev medlem i EU, och tjänstemän vid Tullverket har uppgett att det kan finnas anledning att se över hur bestämmelsen står sig i förhållande till nuvarande regelverk.

Om den som för in varorna har alla nödvändiga klareringsdokument behöver proceduren vid gränsen inte ta lång tid. Om

något erforderligt dokument saknas kan varorna komma att stoppas. Det förhållande att varor som kommer från ett land utanför EU måste anmälas och tullklareras kan följaktligen innebära ett hinder för att ta emot internationellt stöd i ett akut skede. Utredningen anser därför att tullklareringsförfarandet vid mottagande av internationellt stöd i form av varor och utrustning bör ses över. I det arbetet behövs – förutom kunskaper om den rättsliga regleringen på området – även kännedom om hur förfarandet fungerar i praktiken och var eventuella faktiska hinder kan finnas och hur de kan lösas på bästa sätt. Tullverket har denna kunskap och bör därför få i uppdrag att – i samverkan med övriga berörda myndigheter – se över hur kraven på dokumentation och kontroller vid import av internationellt stöd vid en kris eller allvarlig händelse i fredstid kan förenklas och minimeras.

### 12.3 Vissa typer av varor behöver tillstånd för införsel

Vissa typer av varor omfattas av införselrestriktioner, vilket innebär att det är förbjudet eller behövs tillstånd eller licens från en ansvarig myndighet för att få föra in en vara till Sverige. Restriktionerna kan gälla i förhållande till alla andra länder, dvs. oavsett om det gäller införsel från ett annat EU-land eller tredjeland.

Bakgrunden till införselrestriktioner kan exempelvis vara handelspolitiska skäl, hänsyn till miljö eller människors hälsa eller säkerhet eller skydd mot spridning av djur- eller växtsjukdomar. Varuområden inom vilka det finns förbud eller restriktioner för vissa produkter är bland annat animaliska produkter, avfall, artskydd, ekologiska produkter, kemiska produkter, kulturföremål, livsmedel (icke-animaliska och animaliska) samt en del övriga områden såsom krigsmaterial, läkemedel, ozonnedbrytande ämnen, radioaktiva ämnen, radioanläggningar/avkodningsutrustning, rådiamanter, sprutor och kanyler samt växter.

I avsnitt 12.3.2-12.3.6 beskrivs regleringen på de områden som utredningen har bedömt i första hand berörs i samband med mottagande av internationellt stöd.

### 12.3.1 Undantag för utrustning från nordiska länder vid räddningsinsatser

Av 9 kap. 4 § lagen om skydd mot olyckor följer att fordon, räddningsmateriel och annan utrustning från Danmark, Finland, Island eller Norge utan särskilt tillstånd får användas i samband med räddningsinsatser i enlighet med de bestämmelser som gäller i det egna landet.

I förarbetena till bestämmelsen anges bland annat att när det gäller de bestämmelser som kan gälla den utrustning av olika slag som används vid räddningsinsatser, torde dessa i allt väsentligt vara likartade i de nordiska länderna (prop. 1990/91:180 s. 35 och prop. 2002/03:119 s. 124). Det kan emellertid finnas smärre formella avvikelser som kan utgöra hinder för en effektiv räddningsinsats över riksgränserna.

### 12.3.2 Brandfarliga och explosiva varor

Den som hanterar, överför eller importerar explosiva varor och den som yrkesmässigt eller i större mängd hanterar brandfarliga varor ska ha tillstånd till det enligt 16 § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor. Med överföring menas fysisk förflyttning av aktuella varor inom EU, land som ingår i EES och land som enligt avtal med EU utgör en del av EU:s inre marknad för varor, med undantag för förflyttning inom en och samma anläggning (prop. 2009/10:203 s. 25).

För brandfarliga varor krävs tillstånd för hantering endast när hanteringen avser viss mängd. Det ska då röra sig om stora mängder. Tillstånd ska sökas i den kommun där den brandfarliga varan ska hanteras (17 § andra stycket). Om hanteringen ska ske i flera kommuner måste tillstånd sökas i varje berörd kommun.

Till skillnad från de brandfarliga varorna är all hantering av explosiva varor tillståndspliktig oavsett mängd. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) kan meddela föreskrifter om undantag från tillståndskravet. Tillstånd för hantering av explosiva varor ska sökas i den kommun där varan ska hanteras (18 § andra stycket). Vad gäller explosiva varor är dessutom själva importen från tredjeland, överföringar mellan EU-länder och överföringar inom landet tillståndspliktiga. För denna typ av verksamhet ska tillstånd sökas hos MSB.

Lagen om brandfarliga och explosiva varor gäller inte transporter av brandfarliga varor som sker som bulklast i fartyg i den mån transporten sker i fartygets fasta tankar. Lagen gäller inte heller när brandfarliga varor används som drivmedel i fartyg eller luftfartyg. Pyrotekniska artiklar som utgör en del av ett fordon och sådana delar i ett fordons bränslesystem som regleras i annan författning är också undantagna.

### Lagen om transport av farligt gods

Lagen om brandfarliga och explosiva varor gäller inte sådan transport av brandfarliga eller explosiva varor som omfattas av lagen (2006:263) om transport av farligt gods. Med farligt gods avses enligt 5 § gods som består av eller innehåller

- explosiva ämnen och föremål,
- gaser,
- brandfarliga vätskor,
- brandfarliga fasta ämnen, självreaktiva ämnen och fasta okänsliggjorda explosivämnen, självantändande ämnen och ämnen som utvecklar brandfarlig gas vid kontakt med vatten,
- oxiderande ämnen och organiska peroxider,
- giftiga och smittförande ämnen,
- radioaktiva ämnen,
- frätande ämnen, och
- övriga farliga ämnen och föremål om de vid transport kan medföra skador på liv, hälsa, miljö eller egendom eller påverka transportmedlets säkra framförande.

Farligt gods får transporteras endast på de villkor och under de förutsättningar som anges i lagen om transport av farligt gods och i de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen (2 §).

## Utredningens överväganden

**Bedömning:** Kraven på tillstånd vid hantering och införsel av brandfarliga och explosiva varor utgör inget väsentligt hinder för Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid en kris eller allvarlig händelse i fredstid.

Produkter som skulle kunna omfattas av regelverket om brandfarliga och explosiva varor i de situationer som utredningen har att beakta är t.ex. utrustning för röjning, svetsning eller sprängning.

För brandfarliga varor krävs tillstånd för hantering endast när hanteringen avser stora mängder. Behörig myndighet skulle därför enligt utredningens uppskattning inte få någon större mängd tillståndsärenden att hantera i de situationer som utredningen har att beakta. Det finns följaktligen inte skäl för annat än att ärendena skulle kunna behandlas skyndsamt. Om införsel av brandfarliga varor skulle bli aktuell så skulle kravet på tillstånd därför inte behöva innebära någon större fördröjning av det internationella stödet.

Eftersom all hantering av explosiva varor i regel är tillståndspliktig och tillstånd ska sökas i en eller flera kommuner där den explosiva varan ska hanteras är det oundvikligt att det tar viss tid att hantera en tillståndsansökan även om denna hanteras skyndsamt. Enligt uppgifter från MSB skulle emellertid införsel av explosiva varor sannolikt inte bli aktuellt i någon större omfattning vid en kris eller allvarlig händelse i fredstid. Det finns därför inte anledning att anta annat än att nödvändiga tillstånd – trots befintliga krav på tillstånd – skulle kunna utverkas utan att väsentligen fördröja internationellt stöd. Utredningen bedömer mot den bakgrunden att tillståndskraven för brandfarliga och explosiva varor inte är ett väsentligt hinder för att ta emot internationellt stöd.

### 12.3.3 Injektionsprutor och kanyler

Enligt 2 § förordningen (1968:70) med vissa bestämmelser om injektionsprutor och kanyler får sprutor eller kanyler införas i riket endast av a) den som är behörig att driva handel med sådana varor eller b) den som innehar särskilt tillstånd att införa sådana varor till Sverige. Tillstånd krävs dock inte för resande att medföra sprutor eller kanyler för personligt bruk som grundas på föreskrift

av läkare eller annars visas vara lovligt. Av 4 § nämnda förordning framgår att handel med spruta eller kanyler endast får bedrivas av den som får bedriva detaljhandel med läkemedel till hälso- och sjukvården eller någon annan som har tillstånd att handla med varan. Av 4 kap. 1 § lagen (2009:366) om handel med läkemedel följer att detaljhandel med läkemedel till hälso- och sjukvården får bedrivas av den som har tillstånd att driva öppenvårdsapotek eller den som har partihandelstillstånd.

Enligt 6 § kungörelsen (1968:71) angående tillämpningen av förordningen den 8 mars 1968 (nr 70) med vissa bestämmelser om injektionssprutor och kanyler meddelas ytterligare bestämmelser för tillämpningen av förordningen av Läkemedelsverket. Sådana tillämpningsföreskrifter finns i Läkemedelsverkets föreskrifter om kontroll av injektionssprutor och kanyler (LVFS 1995:13). Ansökan om tillstånd att föra in sprutor eller kanyler till Sverige ska göras skriftligen hos Läkemedelsverket (3 § LVFS 1995:13).

I fråga om hantering av oförtullade sprutor eller kanyler gäller lagen (1973:980) om transport, förvaring och förstöring av införsel-reglerade varor, m.m.

### Regelverket för sprutor och kanyler ses över

I promemorian *En EU-rättslig anpassning av regelverket för sprutor och kanyler* (Ds 2011:38) föreslås att förordningen med vissa bestämmelser om injektionssprutor och kanyler och kungörelsen angående tillämpningen av förordningen med vissa bestämmelser om injektionssprutor och kanyler ska upphävas. Bakgrunden är att krav på tillstånd vid införsel av sprutor och kanyler till Sverige har bedömts som oförenligt med rådets direktiv 93/42/EEG av den 14 juni 1993 om medicintekniska produkter.

Det gamla regelverket för sprutor och kanyler förslås ersättas av en ny lag om sprutor och kanyler, som ska träda i kraft den 1 juli 2012. Förslaget innebär att kravet på tillstånd för införsel av sprutor och kanyler ersätts med ett förbud för enskilda att föra in sprutor och kanyler till Sverige. Förbudet ska dock inte gälla om produkterna är avsedda att användas av den enskilde för ett eget medicinskt bruk. Därutöver föreslås att kravet på tillstånd för handel med sprutor och kanyler för den krets som inte får bedriva sådan handel med läkemedel som avses i 4 kap. 1 § lagen om handel med läkemedel

ersätts med en skyldighet att vid försäljning inom landet anmäla handeln till den myndighet som regeringen bestämmer.

Det föreslagna förbudet för enskild person att föra in sprutor och kanyler till Sverige omfattar således inte veterinärer eller läkare som för in produkterna för att användas i den egna verksamheten utan endast privatpersoner (Ds 2011:38 s. 3).

### Utredningens överväganden

**Bedömning:** Regelverket är under översyn. Det eventuella hinder som tillståndskravet skulle kunna vara för att ta emot internationellt stöd kommer, om förslagen genomförs, att undanröjas.

Enligt nuvarande regelverk krävs tillstånd för att föra in sprutor och kanyler till Sverige. Utländsk hälso- och sjukvårdspersonal – undantaget viss utrustning från nordiska länder vid räddningsinsatser (se avsnitt 12.3.1 ovan) – behöver följaktligen tillstånd för att föra in sprutor och kanyler. Enligt ovan redovisade förslag behövs inte tillstånd för att få föra in sprutor och kanyler i de situationer som utredningen har att beakta. Det eventuella hinder som tillståndskravet skulle kunna vara för att ta emot internationellt stöd vid en kris eller allvarlig händelse kommer i och med detta att undanröjas.

#### 12.3.4 Läkemedel

Med läkemedel avses både läkemedel för människor (humanläkemedel) och djur (veterinärmedicinska läkemedel). För att ett läkemedel ska få införas och distribueras i Sverige måste vissa krav vara uppfylla. Det framgår bland annat av läkemedelslagen (1992:659, LML), läkemedelsförordningen (2006:272) och Läkemedelsverkets föreskrifter på området. I lagen (2009:366) om handel med läkemedel och förordningen (2009:859) om handel med läkemedel finns bestämmelser om bland annat partihandel med läkemedel och detaljhandel med läkemedel till hälso- och sjukvården.

Läkemedelslagstiftningen i Sverige är i stor utsträckning utformad efter EU-gemensamma regler, bland annat Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/83/EG om upprättande av gemenskapsregler för humanläkemedel, och Europaparlamentets och rådets direktiv

2001/82/EG om upprättande av gemenskapsregler för veterinärmedicinska läkemedel.

Ett läkemedel ska vara fullständigt deklarerat, har godtagbar särskiljande benämning samt vara försett med tydlig märkning (4 § LML). Läkemedelsverket får, enligt 10 kap. 5 § läkemedelsförordningen, meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för att skydda människors eller djurs hälsa eller miljön samt även ytterligare föreskrifter om verkställigheten av läkemedelslagen och läkemedelsförordningen.

#### *Krav på godkännande eller erkännande*

Enligt 5 § LML får läkemedel inte säljas utan att vara godkända i Sverige, eller omfattas av ett erkännande här i landet av ett godkännande som har meddelats i en annan medlemsstat i EES. Ett läkemedel får dock säljas om det har godkänts av EU-kommisionen enligt den s.k. centrala proceduren (2 a § LML). Om det finns särskilda skäl får tillstånd till försäljning av läkemedel lämnas även i andra fall (5 § tredje stycket LML).

#### *Införsel från annat EES-land*

Den som för in läkemedel i Sverige från ett annat EES-land behöver ha ett tillverknings- eller partihandelstillstånd (16 § LML och 3 kap. 1 § lagen om handel med läkemedel). Det krävs dock inget särskilt tillstånd för varje läkemedelsleverans till Sverige.

#### *Import från länder utanför EES*

Import av läkemedel från länder utanför EES behandlas i 17–17 c §§ LML. Enligt 17 § krävs tillverkningstillstånd eller särskilt tillstånd av Läkemedelsverket för import av läkemedel från dessa länder.

Läkemedel, som är godkända inom EES men som tillverkas utanför EES, måste frisläppas varje gång de importeras till EES-området för att få distribueras på marknaden (s.k. batch release). Det innebär att varje tillverkningssats av ett sådant läkemedel som kommer från tredjeland ska kontrolleras av en sakkunnig, som den som har fått ett läkemedel godkänt är skyldig att ha till sitt förfogande (9 b och 17 a §§ LML).



Läkemedelsverket får besluta om särskilt tillstånd till import av läkemedel för bland annat läkemedel som importerats för att tillgodose behov av läkemedel som får säljas med stöd av tillstånd enligt 5 § tredje stycket LML (17 § andra stycket punkt 1 LML). Det gäller de fall i vilka Läkemedelsverket på grund av särskilda skäl har meddelat tillstånd till försäljning utan att något godkännande finns. För särskilt importtillstånd bör enligt förarbetena krävas att tillstånd till tillverkning finns i hemlandet (prop. 1991/92:107 s. 101). I dessa fall ställs inte något krav på ett särskilt frisläppande av det importerade läkemedlet. I stället ankommer ansvaret för läkemedlets användning i första hand på förskrivande läkare och i andra hand på Läkemedelsverket, som i ärendet om att bevilja särskilt tillstånd har att göra en viss lämplighets- och säkerhetsprövning (prop. 1991/92:107 s. 101 och prop. 2005/06:70 s. 128).

Reglerna om import är uttömmande vilket t.ex. innebär att sjukhus eller läkare inte utan tillstånd, där sådant krävs, kan föra in läkemedel som behövs för sjukvården (prop. 1991/92:107 s. 101).

### *Licenser*

Läkemedel som inte är godkända i Sverige får inte utlämnas från apotek förrän Läkemedelsverket gett tillstånd till detta. Ett sådant tillstånd kallas licens. Läkemedelsverkets föreskrifter om tillstånd till försäljning av icke godkänt läkemedel, LVFS 2008:1 (i fortsättningen LVFS 2008:1), behandlar förutsättningar för detta.

Licens – i form av enskild licens, generell licens eller beredskapslicens – medges ett apotek om behovet av läkemedel inte kan tillgodoses genom i Sverige godkänt läkemedel (2 kap. 1 § första stycket och 4 § LVFS 2008:1). En licens är giltig ett år från den dag när beslutet fattades om inte Läkemedelsverket anger kortare tid (2 kap. 7 § LVFS 2008:1).

Enskild licens kan gälla för en enskild patient, ett enskilt djur eller en enskild djurbesättning. Generell licens tillgodoser behovet av licensläkemedel på en klinik eller därmed likvärdig inrättning. En beredskapslicens kan beviljas för att tillgodose behovet av licensläkemedel för att hindra spridning av patogener, toxiner, kemiska agens eller konsekvenser av strålning från radioaktiva ämnen. En beredskapslicens kan även beviljas för att tillgodose behovet av antidoter och serum (2 kap. 1 § LVFS 2008:1).

*Införsel som inte kräver tillstånd*

Endast i två olika situationer ger LML möjlighet att föra in läkemedel i Sverige trots att bland annat förutsättningarna för försäljning inte är uppfyllda. Det gäller:

- resande som för in läkemedel avsedda för medicinskt ändamål och personligt bruk (17 b § LML), och
- veterinärer som annars tjänstgör i en annan stat i EES-området, som får från en sådan stat till Sverige föra in dagsbehovet av veterinärmedicinska läkemedel (17 c § LML).

Sistnämnda bestämmelsen infördes för att genomföra artikel 70 i direktiv 2001/82/EG (se prop. 2005/06:70 s. 134 och 254).

**Narkotiska läkemedel**

All legal hantering av narkotikaklassade läkemedel är – med endast med något enstaka undantag – tillståndspliktig. Läkemedelsverket är tillstånds- och tillsynsmyndighet för hanteringen och ansvarar för förteckningen över alla substanser som är narkotikaklassade i Sverige.

Lagen (1992:860) om kontroll av narkotika blir tillämplig när läkemedel som klassas som narkotika förs in i Sverige. Narkotika får föras in eller ut från landet endast för vissa angelägna ändamål, t.ex. medicinska ändamål (2 § 1) och annat samhällsnyttigt ändamål som är särskilt angeläget (2 § 3). Narkotika får föras in till landet endast av den som har tillstånd till det (3 §).

Läkemedelsverkets föreskrifter om kontroll av narkotika (LVFS 2011:9) innehåller vidare bestämmelser om tillståndsförfarandet. Ansökningar om tillstånd ska göras skriftligen hos Läkemedelsverket (4 §). För införsel eller utförsel behövs dels ett grundläggande tillstånd (5 §), dels ett tillstånd vid varje införsel-tillfälle (6 §).

## Utredningens överväganden

**Bedömning:** Befintligt regelverk på området innefattar inte något väsentligt hinder för Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid en kris eller allvarlig händelse i fredstid.

Sveriges förutsättningar för att föra in läkemedel prövades i samband med svininfluensapandemin. Såvitt har framkommit uppstod inga större hinder för införseln av läkemedlen. Vid en pandemi kan det dock finnas en risk för att det land där läkemedlet tillverkas beslutar om exportförbud för läkemedlet. I den situationen skulle tillgången till, snarare än införseln av, läkemedlet kunna bli ett problem. Eftersom utredningen ska beakta förutsättningar och hinder för Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd, t.ex. genom leverans av läkemedel från ett annat land, saknas anledning att här gå in på den situation när det råder internationell brist på ett läkemedel. Utredningen Åtgärder vid allvarliga krissituationer (S 2011:14) ska enligt kommittédirektiven (dir. 2011:121) se över nuvarande ordning för att säkerställa att det finns tillgång till läkemedel och annan hälso- och sjukvårdsmateriel vid allvarliga händelser och kriser.

Införsel av läkemedel i samband med internationellt stöd kan förekomma bland annat om ett parti läkemedel behöver föras in eller om läkare eller annan sjukvårdspersonal alternativt veterinärmedicinsk personal, som annars tjänstgör i en annan stat, för med sig läkemedel in i Sverige.

I det första fallet behöver den som för in läkemedlet i Sverige, dvs. mottagaren av läkemedlet, ha ett tillverknings- eller partihandels-tillstånd eller ett särskilt tillstånd. Läkemedlen omfattas av läkemedelskontrollen, vilket innebär att de enligt 5 § LML inte får säljas här utan att vara godkända i Sverige eller omfattas av ett erkännande här i landet av ett godkännande som har meddelats i en annan medlemsstat i EES alternativt ha godkänts av EU-kommissionen enligt den s.k. centrala proceduren.

Läkemedelsverket har emellertid enligt 5 § tredje stycket LML möjlighet att vid särskilda skäl ge tillstånd till försäljning av läkemedel även när kraven för godkännande inte är uppfyllda. Om verket ger ett sådant tillstånd till försäljning får verket också besluta om särskilt tillstånd till import av läkemedlet (17 § andra stycket punkt 1 LML).

Sammantaget konstaterar utredningen att det bör finnas tillräckliga möjligheter för att ordna nödvändiga tillstånd för de läkemedel som behövs i de situationer som utredningen har att beakta. Utredningens bedömning är därför de tillståndskrav som gäller för läkemedel inte på något väsentligt sätt hindrar Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd i form av läkemedel i parti.

Som ovan konstaterats får veterinärer som annars tjänstgör i en annan stat i EES-området från en sådan stat till Sverige att föra in dagsbehovet av veterinärmedicinska läkemedel, även om förutsättningarna för försäljning inte är uppfyllda. Det finns inte någon motsvarande bestämmelse för läkare eller annan sjukvårdspersonal. För deras införsel är det istället de allmänna reglerna som gäller, dvs. att endast den som har tillverknings- eller partihandelstillstånd får föra in läkemedel.

Vid en händelse av den storleken att Sverige begär internationellt stöd finns sannolikt redan svensk hälso- och sjukvårdspersonal på insatsplatsen och läkemedel att tillgå. Räddningsmateriel och annan utrustning från Danmark, Finland, Island eller Norge får också i vissa fall användas utan särskilt tillstånd i samband med räddningsinsatser (se avsnitt 12.3.1). Mot den bakgrunden konstaterar utredningen att befintlig reglering visserligen inte innehåller något generellt undantag som låter hälso- och sjukvårdspersonal föra in läkemedel men att detta inte utgör ett väsentligt hinder för Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid en kris eller allvarlig händelse i fredstid.

### 12.3.5 Tjänstehundar

Detta avsnitt behandlar rättsliga förutsättningar för att föra in tjänstehundar i Sverige. I de situationer som utredningen har att beakta kan det exempelvis vara fråga om införsel av räddningshundar, dvs. tjänstehundar som är tränade för att söka efter nödställda människor saknade efter jordbävningar, jordskred, laviner, tågolyckor, flygolyckor eller explosioner.

Införseln av hundar är föremål för unionsrättslig reglering och det finns en stor mängd tillämpliga EU-bestämmelser på området, t.ex. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 998/2003 av den 26 maj 2003 om djurhälsovillkor som ska tillämpas vid transporter av sällskapsdjur utan kommersiellt syfte och om ändring av rådets direktiv 92/65/EEG (i fortsättningen förordningen (EG) nr 998/2003).

I svensk nationell rätt finns kompletterande bestämmelser i förordningen (1994:1830) om införsel av levande djur m.m., som följaktligen måste tolkas och tillämpas med hänsyn till unionsrätten. Jordbruksverket har, enligt nämnda förordning, bemyndigats att meddela ytterligare föreskrifter på området. Se exempelvis Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS 2004:51) om införsel av sällskapsdjur och hund- och kattspërma samt hundar, katter och illrar avsedda för handel.

I förordningen (EG) nr 998/2003 används begreppen sällskapsdjur respektive handelsdjur. Med sällskapsdjur avses hundar och andra djur som anges i 2 § nämnda föreskrifter och som inte ska bli föremål för försäljning eller ägarbyte och som åtföljs av sin ägare eller annan fysisk person som för ägarens räkning ansvarar för djuret under transporten, under förutsättning att det antal djur som förs in vid samma tillfälle av ägaren/dennes ombud inte överstiger fem. Handelsdjur är djur som ska säljas eller byta ägare eller som reser ensamma eller som fraktgods.

Vilka villkor som gäller för införseln beror på vilket land hunden kommer från; ett annat EU-land, ett s.k. listat tredjeland eller ett icke listat tredjeland. De listade tredjeländerna är länder utanför EU som har ett fungerande kontrollsystem för rabies.

Hundar som förs in från Norge ska vara märkta med mikrochip och ha pass. Hundar som förs från ett EU-land till ett annat och hundar som förs in till EU från ett listat tredjeland ska vara märkta med mikrochip, ha giltig rabiesvaccination och pass (djur inom EU) eller veterinärintyg (djur från tredjeland). För hundar som kommer från ett icke listat tredjeland krävs märkning med mikrochip, giltig rabiesvaccination, godkänd antikroppsmängd i blodet och veterinärintyg utfärdat av officiell eller behörig exportveterinär. Blodprovet för antikroppskontroll ska tas tidigast 30 dagar efter vaccinationen och senast vaccinationens sista giltighetsdag, dock minst 90 dagar före införseln. För all införsel gäller att hundar som har en tatuering utförd före den 3 juli 2011 inte behöver vara märkta med mikrochip.

Djur som kommer direkt till Sverige från ett tredjeland måste komma över Landvetter eller Arlanda flygplats. Införsel av hunden måste anmälas till Tullverket vid resa inom EU. Anmälan görs på plats vid gränspassagen. Djur som kommer via annat EU-land måste genomgå gränskontroll i det första EU-landet de kommer till. De får sedan föras in över valfri tullplats i Sverige.

Enligt 23 § Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS 2004:51) kan Jordbruksverket medge undantag från bestämmelserna i föreskrifterna. Eftersom området är unionsrättsligt reglerat är verkets möjligheter att ge undantag begränsade till det utrymme som ges i EU-bestämmelserna på området. Verket har därför inte behörighet att medge undantag från de grundläggande kraven för införsel, t.ex. hur eller när rabiesvaccination eller i förekommande fall att anti-kroppskontroll ska göras.

### Utredningens överväganden

**Bedömning:** Befintligt regelverk på området innefattar inte något väsentligt hinder för Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid en kris eller allvarlig händelse i fredstid.

Det finns enligt nuvarande regelverk inga särskilda undantag för tjänstehundar, t.ex. räddningshundar, från de krav som ställs för att få föra in hundar i landet. Tjänstehundar finns vidare inte med som en egen kategori i gällande reglering där hundarna tillhör antingen handelsdjur eller sällskapsdjur. En tjänstehund som förs in av en hundförare skulle dock sannolikt, i avsaknad av annan tillhörighet, komma att betraktas som sällskapshund i införselreglernas mening.

Hundar som kommer från andra EU-länder eller listade tredjeländer ska vara märkta med mikrochip och vaccinerade mot rabies samt ha pass. Hundar som tjänstgör i internationella stödsatser uppfyller sannolikt ofta redan nämnda krav. Det finns därför också i många fall förutsättningar att snabbt föra in tjänstehundar från EU-länder eller listade tredjeländer.

Införselreglerna för hundar från icke listade tredjeländer är emellertid sådana att det inte är möjligt att föra in hundar från dessa länder med kort varsel. Såvitt har framkommit vid kontakter med Jordbruksverket skulle det dock i de situationer som utredningen har att beakta i första hand vara aktuellt att be om hjälp från EU-länder eller listade tredjeländer. Anledningen är bland annat att det finns upparbetade kontakter med dessa länder. Mot den bakgrunden bedömer utredningen att de begränsade möjligheterna att föra in hundar från icke listade tredjeländer endast skulle utgöra ett marginellt hinder för Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd.

### 12.3.6 Vapen och vissa andra farliga föremål

Bestämmelser om rätten att inneha skjutvapen i Sverige finns i vapenlagen (1996:67) och vapenförordningen (1996:70). Enligt 2 kap. 1 § d vapenlagen krävs tillstånd för att föra in skjutvapen eller ammunition till Sverige. Vapen som enligt regeringens föreskrifter utgör krigsmateriel undantas från lagens tillämpningsområde och omfattas i stället av tillstånd enligt 3 eller 4 §§ lagen (1992:1300) om krigsmateriel.

Polismyndigheten prövar frågor om tillstånd (2 kap. 2 § vapenlagen). För tillstånd att föra in skjutvapen till Sverige gäller samma förutsättningar som för tillstånd att inneha vapnen (2 kap. 11 § vapenlagen).

#### *Undantag från tillståndsplikt*

Endast i vissa undantagsfall får skjutvapen eller ammunition föras in i Sverige utan särskilt tillstånd.

Regeringen får enligt 11 kap. 1 § f vapenlagen meddela föreskrifter om att lagen inte ska gälla i fråga om skjutvapen och ammunition som en företrädare för en annan stats myndighet medför vid tillfällig tjänstgöring i Sverige eller vid resa för tjänsteändamål genom Sverige. Sådant undantag finns i 4 kap. 4 § vapenförordningen bland annat för poliser och tulltjänstemän som tillfälligt tjänstgör i Sverige i vissa sammanhang. I bestämmelsen anges att företrädare för en annan stats myndighet som tillfälligt tjänstgör i Sverige enligt lagen om internationellt polisiärt samarbete eller lagen om internationellt tullsamarbete undantas från vapenlagens bestämmelser om skjutvapen och ammunition.

Företrädare för polisen i Danmark, Finland, Island och Norge som i tjänsten reser genom Sverige från ett nordiskt land till en annan del av det landet eller till ett annat nordiskt land och medför skjutvapen och ammunition för tjänsteändamål undantas också (4 kap. 5 § vapenförordningen).

Enligt 11 kap. 3 § vapenlagen får regeringen besluta att lagen inte ska gälla skjutvapen och ammunition som innehas av en främmande stats militära styrka som befinner sig i Sverige inom ramen för internationellt militärt samarbete eller internationell kris- hantering.

Bakgrunden till bestämmelsen – som ursprungligen endast gällde vid internationellt militärt samarbete – var att det vid internationellt samarbete av förevarande slag var önskvärt att all materiel, inklusive skjutvapen och ammunition, utan onödiga tullformaliteter och tillstånd kan föras mellan de länder som deltar i samarbetet (jfr prop. 1995/96:52 s. 88). Att möjligheten till undantag även avser internationell krishantering förtydligades genom en lagändring 2004 (prop. 2004/05:7 s. 44 f.).

Vid införsel och utförsel av skjutvapen och ammunition till Sverige föreligger anmälningsskyldighet till Tullverket (3 § 3 och 4 § andra stycket inregränslagen och rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen).

### Vissa andra farliga föremål

Enligt 1 och 3 §§ förordningen (1990:415) om tillstånd till införsel av vissa farliga föremål får vissa sådana föremål t.ex. batonger inte föras in till Sverige utan särskilt tillstånd av polismyndigheten i den ort där förtullning ska äga rum eller, om förtullning inte ska ske, där införseln ska äga rum.

Tillstånd får exempelvis ges för batonger av det slag som enligt särskilda föreskrifter ingår i utrustning för viss tjänst eller visst uppdrag, om föremålet förs in till landet för att ingå i sådan utrustning (2 § andra stycket).

### Utredningens överväganden

**Bedömning:** Befintligt regelverk på området innefattar inte något väsentligt hinder för Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid en kris eller allvarlig händelse i fredstid.

Främmande stats stöd till Sverige vid en kris eller allvarlig händelse i fredstid kan komma att inbegripa personer, militära eller civila, som har rätt att bära vapen i sitt hemland. Att få tillstånd att bära vapen i Sverige innan insatsen kräver en framförhållning som inte alltid är möjlig i de situationer som utredningen har att beakta. Internationella stödinsatser vid en kris eller allvarlig händelse i fredstid är dock i de flesta fall sannolikt obehövade.



Med hänsyn till de möjligheter till undantag från tillståndskravet som finns och att det i de situationer som utredningen har att beakta saknas särskilt behov av att föra in vapen i Sverige, är utredningens bedömning att befintligt regelverk på området inte innefattar något väsentligt hinder för Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd. Detta gäller även andra farliga föremål.

# 13 Ansvarsfrågor

## 13.1 Introduktion

### 13.1.1 Avgränsningar

Ansvar för skador i samband med en internationell stödinsats kan innefatta olika sorters rättsligt ansvar. Det kan bland annat röra sig om skadeståndsrättsligt ansvar, annat ersättningsansvar eller straffrättsligt ansvar. I utredningens uppdrag ingår att hitta hindrande faktorer för Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd. Frågan är om de nämnda områdena innehåller sådana faktorer.

### Skadeståndsansvar och annat ersättningsansvar

Skadeståndsansvar och annat ersättningsansvar kan aktualiseras bl.a. i samband med att utländsk stödpersonal skadas eller orsakar skador i Sverige, i eller utan samband med en stödinsats (se avsnitt 13.1.2). Med annat ersättningsansvar avses här ersättning för skador som ges på försäkringsmässig grund, t.ex. patientskadeersättning.

Internationellt sett finns exempel på att en hjälpsökande stat, som på grund av rättslig reglering saknar möjlighet att ta ansvar för skador orsakade av utländsk stödpersonal, inte får något stöd. Man kan vidare fundera över om en svensk aktör skulle tveka att ta emot internationellt stöd på grund av oklara ansvarsförhållanden. Ett annat möjligt hinder – om än indirekt – är om det skulle vara svårt för en svensk skadelidande att rikta anspråk mot en utländsk person som orsakat en skada.

Utredningen har med hänsyn till det ovannämnda identifierat skadeståndsansvar och annat ersättningsansvar som ett område som bör analyseras vidare. Frågan är om området innehåller några hinder för att ta emot internationellt stöd och om inhemsk rättslig

reglering ger tillräckligt utrymme för att svara för skador vid internationellt stöd vid en kris eller allvarlig händelse i fredstid.

### **Straffrättsligt ansvar**

I samband med att exempelvis FN eller EU beslutar om en insats ingås ofta en särskild överenskommelse, ett statusavtal, mellan ansvarig organisation och mottagarlandet där uppgifter och befogenheter fastslås (se vidare avsnitt 4.1 och 13.2). Avtalen undantar ofta brott som begåtts av utsända personer från mottagarlandets straffrättsliga jurisdiktion. Detta bygger på förutsättningen att någon annan stat har straffrättslig jurisdiktion över de brott som de utsända personerna kan begå.

Begreppet immunitet innebär att ett rättssubjekt behandlas som om det befann sig utanför den stats territorium där det faktiskt uppehåller sig. Straffrättslig immunitet medför att domstol inte är behörig att pröva frågor om straffrättsligt ansvar. Regler om immunitet återfinns bland annat i folkrätten (se vidare t.ex. SOU 2009:76 s. 277 f.). I lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall finns bestämmelser som ger dessa överenskommelser inomstatlig giltighet i Sverige.

En anledning till att insatspersonal kan vara i behov av immunitet och privilegier är att aktiviteten är förlagd till ett land som inte har samma rättsordning och syn på mänskliga rättigheter som den egna staten. Det blir då en viktig uppgift för den sändande staten att skydda den egna personalen.

Utredningen har bedömt att de frågor som är hänförliga till det straffrättsliga ansvaret för stödpersonal vid en kris eller allvarlig händelse i fredstid inte är de som i första hand skulle utgöra ett hinder för Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd. Med hänsyn till att vissa avgränsningar av utredningens översyn måste göras har området inte identifierats för vidare analys.

#### **13.1.2 Olika sorters stödinsatser och skador**

Stödinsatserna kan delas upp i de som sker inom respektive utom kontraktsförhållanden. Vad gäller de internationella samarbeten som Sverige deltar i finns ansvarsfrågor redan mer eller mindre utförligt reglerade i olika avtal. Exempel på sådana överenskommelser finns i

avsnitt 13.2.1 nedan. Att teckna statusavtal i samband med en insats är ett annat sätt att reglera ansvarsfrågorna.

Även skadeståndsfrågorna kan delas upp i olika grupper, dels de där den skadelidande är en av de samarbetande staterna eller stödpersonalen, dels de där den skadelidande är en utomstående, dvs. så kallade tredjemansskador.

Skadeståndsrättsligt kan skadorna i sin tur delas upp i olika kategorier, t.ex. personskador och sakskador (se vidare *Skadestånd och Europakonventionen* SOU 2010:87 s. 98 f.). Till personskada räknas skador direkt på kroppens organism, t.ex. brutna ben och fysisk smärta, liksom även psykiska defekttillstånd, såsom chockverkan av en viss händelse eller efterföljande traumatiska neuroser. Med sakskada åsyftas i första hand en skada som tillfogats fysiska föremål – dvs. fast egendom eller lösa saker, inklusive pengar – genom fysiska medel, t.ex. brand eller kollision.

### 13.1.3 Förhållandet internationella överenskommelser och inhemsk rätt

Som också beskrivits i avsnitt 4.1 är parterna i ett internationellt avtal folkrättsligt förpliktigade att följa överenskommelsen. Det anses emellertid i allmänhet inte tillräckligt att avtalet ingås i enlighet med bestämmelserna om ingående av internationella överenskommelser i 10 kap. regeringsformen (RF) för att avtalsregleringen ska bli direkt tillämplig i Sverige. Om inhemsk rätt inte redan återspeglar avtalets innehåll krävs dessutom att detta införlivas genom normgivning enligt 8 kap. RF (se vidare V. Persson, *Rättsliga ramar för gränsöverskridande samarbete – Förvaltningsmyndigheters internationella avtalsförhållanden*, 2005, s. 72 f.). Oaktat detta kan Sverige som stat hållas ansvarig gentemot annan stat vid brott mot internationella avtalsförpliktelser.

Svenska domstolar har en långtgående skyldighet att tolka inhemsk rätt så att den stämmer överens med folkrätten. Skyldigheten är emellertid inte obegränsad. Om svensk inhemsk rätt otvetydigt strider mot folkrätten ska i princip den förra tillämpas.

En internationell överenskommelse som innebär att staten i samband med visst samarbete avstår från att kräva ersättning av en annan stat för sakskador kräver ingen ytterligare rättslig reglering för att bli tillämplig. En skadelidande tredjeman måste emellertid ha en rättslig grund i inhemsk rätt för att kunna rikta anspråk mot

svenska staten istället för den som har orsakat skadan vid en internationell stödinsats. En rättslig grund krävs även om Sverige ska stå för skador som uppstått hos den stödjande statens personal eller egendom i samband med insatsen.

#### **13.1.4 Något om vad som gäller vid avtalslös insats**

Även om en helt avtalslös insats är svår att föreställa sig – dvs. att en stat spontant undsätter en annan stat utan att åtgärden reglerats i avtal eller på något annat sätt kommunicerats med mottagarstaten – innehåller folkrätten skyldigheter och konsekvenser vid stats brott mot rättsliga skyldigheter. Om ansvar för en rättskränkning (t.ex. kränkning av suveränitet) väl etablerats följer en mellanstatlig förpliktelse att lämna gottgörelse, i första hand återställande (*restitutio in integrum*). Vid kränkning som inte låter sig återställas eller där materiell skada också lidits söks gottgörelse vanligen i form av skadestånd, symboliskt eller efter uppskattning av skadans omfattning. Det är värt att erinra om att även om kränkningen manifesterats i att enskild lidit skada tillkommer själva anspråket den skadelidandes stat, inte den enskilde.

### **13.2 Internationella överenskommelser m.m.**

#### **13.2.1 Ansvarsfördelning enligt några internationella avtal**

Internationella avtal om stöd vid kriser eller allvarliga händelser i fredstid innehåller i många fall villkor om ansvar för skador vid stödinsatser. Statens ansvar är ofta begränsat till skador som har inträffat på det egna territoriet. En annan vanligt förekommande avgränsning, i de avtal som utredningen har tagit del av, är att ansvaret uteslutande gäller skador som har inträffat i samband med insatsen. Det förekommer även att ansvaret begränsas genom att skador som stödpersonal orsakar med uppsåt eller vållar med grov vårdslöshet inte ska ingå i den mottagande statens ansvar.

I det följande återges hur ansvar för skador vid internationellt stöd och vissa andra med detta sammanhängande frågor är reglerade i några av de avtal som Sverige har ingått på området.

## Barentsavtalet

Artikel 14 i avtalet mellan regeringarna i Barentsregionen (Finland, Norge, Ryssland och Sverige) om samarbete på området förebyggande av, beredskap för och insatser vid nödsituationer i avtalet behandlar försäkringar och ersättning och har följande lydelse.

Den stödjande parten ska, i enlighet med sin nationella lagstiftning, i tillräcklig utsträckning försäkra medlemmarna i sin eller sina insatsstyrkor och de räddningsresurser (som inte ska förbrukas eller delas ut) som används vid räddningsinsatsen. Kostnader i samband med försäkring ska inte inkluderas i de allmänna ersättningskraven.

Varje avtalsslutande part avstår från alla eventuella krav på ersättning från någon av de andra avtalsslutande parterna för dödsfall, personskada eller annan skada på hälsan hos insatsstyrkans medlemmar samt från eventuella krav på ersättning för skada på deras personliga egendom eller för skada på räddningsresurser om och när dödsfallet, skadan eller egendomsskadan har orsakats genom olyckshändelse under räddningsinsats.

En avtalsslutande part har rätt att kräva ersättning från en annan avtalsslutande part om ovan nämnda händelser har inträffat till följd av grov vårdslöshet eller genom uppsåt.

Om en medlem av en insatsstyrka från den stödjande parten orsakar oavsiktlig skada på tredje mans personal eller egendom inom den mottagande partens territorium vid genomförande av verksamhet i samband med tillämpningen av detta avtal, ska den senare ersätta skadan i enlighet med bestämmelserna i den nationella lagstiftning som är tillämplig på den skada som orsakats av dess egen personal.

Ersättning som den mottagande parten har betalat ut till tredje man för person- eller egendomsskada som orsakats uppsåtligt eller av grov vårdslöshet av den stödjande partens personal ska återbetalas av den stödjande parten.

## Helcomavtalet

Artikel 25 i 1992 års konvention om skydd av Östersjöområdets marina miljö reglerar ansvar för skada, det s.k. Helcomavtalet. De fördragsslutande staterna förbinder sig att gemensamt utveckla och anta föreskrifter rörande ansvaret för skada som orsakats genom handling eller underlåtenhet i strid med konventionen, inbegripet bl.a. begränsning av ansvar, kriterier och förfaranden för fastställande av ansvarsskyldighet samt möjlig gottgörelse.

Artikel 26 reglerar tvistlösning. Enligt bestämmelsen bör en lösning i första hand sökas genom förhandlingar. Om det inte är möjligt ska tvisten hänskjutas till skiljedomstol.

## Köpenhamnsavtalet

Artikel 11 i avtalet mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om samarbete i fråga om bekämpning av förorening av havet genom olja eller andra skadliga ämnen (SÖ 1997:16, samt avtal 29/3 1993 godkänt november 1998) behandlar skadestånd och lyder enligt följande.

Den hjälpsökande parten svarar för skada som orsakats genom bistånd som lämnats i enlighet med detta avtal. Den hjälpsökande parten är skyldig att svara i rättegång eller att förhandla om förlikning rörande skadeståndskrav som riktats av tredje man mot den hjälpande parten eller dess personal. Den hjälpsökande parten svarar för alla rättegångskostnader- och andra kostnader som hänförs till sådana krav.

Den hjälpsökande parten ska ersätta den hjälpande parten för dödsfall eller personskada som tillfogas den senares personal, liksom förlust av eller skada på utrustning eller material som orsakats genom beståndet.

Den hjälpande parten svarar dock för skador som inträffar inom dess eget territorium.

Den hjälpsökande parten har rätt att väcka talan om återkrav på ersättning som parten har utgivit enligt denna artikel mot den hjälpande personalen som har orsakat skadan uppsåtligt eller av grov vårdslöshet.

## Nordredavtalet

Artikel 7 avtalet mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige om samarbete över territorialgränserna i syfte att vid olyckshändelse hindra eller begränsa skador på människor eller egendom eller i miljön, det s.k. Nordredavtalet, har följande lydelse.

Den hjälpsökande staten svarar för skada som orsakats genom bistånd som lämnats inom dess territorium i enlighet med detta avtal. Den hjälpsökande staten är skyldig att svara i rättegång eller att förhandla om förlikning rörande skadeståndskrav som riktas av tredje man mot den hjälpande staten eller dess personal. Den hjälpsökande staten svarar för alla rättegångs- och andra kostnader som hänförs till sådana krav.

Den hjälpsökande staten skall ersätta den hjälpande staten för dödsfall eller personskada som tillfogas den senares personal, liksom också för förlust av eller skada på utrustning eller materiel som orsakats inom den hjälpsökande statens territorium genom biståndet.

Den hjälpande staten svarar för skador som inträffar inom dess eget territorium.

Den hjälpsökande staten har rätt att väcka talan om återkrav på ersättning som staten har utgivit enligt denna artikel mot den ur den hjälpande personalen som har orsakat skadan uppsåtligen eller av grov vårdslöshet.

### 13.2.2 Reglering inom EU

#### Kommissionens tillämpningsföreskrifter

Vad gäller stödinsatser inom EU har kommissionen i ett beslut riktat till medlemsstaterna angett vissa tillämpningsföreskrifter för att underlätta ett förstärkt samarbete vid biståndsinsatser inom räddningstjänsten (kommissionens beslut 2004/277/EG, Euratom, av den 29 december 2003 om tillämpningsföreskrifter för rådets beslut 2001/792/EG, Euratom om inrättande av en gemenskapsmekanism för att underlätta ett förstärkt samarbete vid biståndsinsatser inom räddningstjänsten).

Enligt kommissionens beslut ska den biståndsbegärande staten avstå från att begära skadestånd av de deltagande staterna för sådana skador på dess egendom eller servicepersonal som orsakas av en biståndsinsats enligt detta beslut utom i bevisade fall av bedrägeri eller grov oaktsamhet (artikel 36.1).

Den biståndsbegärande staten och den stat som tillhandahåller bistånd ska även samarbeta för att göra det lättare för tredjeman att få ersättning för sådan skada som är en följd av biståndsinsatser (artikel 36.2).

#### EU:s riktlinjer för värdlandsstöd

I EU:s riktlinjer för värdlandsstöd anges vad gäller ansvar (*liability*) under stödinsatser att värdlandet och det stödjande landet i första hand ska försöka göra upp om det i godo. Vidare hänvisar riktlinjerna till artikel 36 kommissionens beslut 2004/277.

Angående ansvar för tredjemansskador anges i riktlinjerna att värdlandet och det stödjande landet bör kunna använda standardformulär, som accepteras av båda parter. Därefter bör parterna utväxla "*letters of agreement*".

I punkt 9 standardformuläret för begäran av internationellt stöd (bilaga 2 till riktlinjerna) anges att värdlandet tar på sig ansvaret för att ersätta alla tredjemansskador som orsakats av de internationella



modulerna/lagen i samband med stödinsatsen, förutom vad gäller skada som orsakats uppsåtligt eller av grov vårdslöshet.

### EU:s modell-SOMA

Artikel 16 EU:s modell-SOMA (utkast till modellavtal för Europeiska unionens uppdrag för civil krishantering i ett värdland, se avsnitt 4.1) gäller enligt rubriken skadestånd vid dödsfall, skador och förlust. Enligt bestämmelsen ska stödpersonalen inte vara ansvarig för någon skada på eller förlust av civil eller statlig egendom som är en följd av nödvändiga inslag i uppdraget eller som orsakas av verksamhet i samband med civila oroligheter eller för skydd av EU-uppdraget.

EU:s modell-SOMA innehåller vidare ett åtagande för stödpersonalen att respektera mottagarstatens lagar och förordningar.

### Prümrådsbeslutet

Artikel 21 Prümrådsbeslutet (se avsnitt 4.3.1) reglerar ansvaret för skador som en tjänsteman, som omfattas av beslutet, orsakar på annan stats territorium. När en medlemsstats tjänstemän deltar i en biståndsinsats i en annan medlemsstat, ska den sistnämnda medlemsstaten i enlighet med sin nationella lagstiftning ansvara för de eventuella skador som de förorsakar under sina insatser (artikel 21.3).

Om skadan vållats av grov oaktsamhet eller avsiktlig försumelse, får värdstaten återkräva utbetald ersättning av hemstaten (artikel 21.5).

### 13.2.3 Några andra internationella organisationer

FN tecknar normalt avtal inför varje enskild insats och FN:s modell-SOFA (se vidare avsnitt 4.1 och 4.5) är en utgångspunkt för förhandlingarna även vad gäller annat än militära insatser. Nato, har såvitt framkommit, inte något modellavtal för de aktuella situationerna. Vid internationella stödinsatser agerar medlemsländerna ofta självständigt istället för genom organisationen.

Internationella Röda Korset har tagit fram ett modellavtal för att underlätta och reglera internationella stödinsatser vid katastrofer och inledande återuppbyggnad (se avsnitt 6.3 ovan). Artikel 65 i modell-

avtalet behandlar ”*civil liability protection*”. Enligt artikeln ska stödpersonal inte ansvara för skador i samband med en stödsats eller en initial återuppbyggnadsperiod, bortsett från skada som orsakats uppsåtligt eller av grov vårdslöshet.

### 13.3 Nationell rätt

Nationell rätt vad gäller ansvar för skador finns dels i skadeståndslagen (1972:207, SkL), dels i andra lagar och föreskrifter med specialreglering som har företrädare framför skadeståndslagens allmänna bestämmelser. Skadeståndslagen reglerar bl.a. arbetsgivares ansvar för skador som vållats av hans eller hennes arbetstagare i tjänsten, det s.k. principalansvaret (se avsnitt 13.3.1).

Ansvarsregler enligt vilka staten kan ha ersättningsskyldighet finns i olika lagar. Som exempel kan nämnas produktansvarslagen (1992:18), ellagen (1997:857), järnvägstrafiklagen (1985:192), atomansvarighetslagen (1968:45) och personuppgiftslagen (1998:204). Nämnade lagar innehåller emellertid inte någon särreglering av statligt ersättningsansvar vid internationellt stöd. Nedan i avsnitt 13.3.2 följer en redogörelse för några författningar som innehåller sådan speciallagstiftning.

#### 13.3.1 Skadeståndslagen

Skadeståndslagens bestämmelser är generella och måste fyllas ut genom tolkning av de allmänt utformade begrepp som finns i lagen. Vidare ska flera allmänt erkända skadeståndsrättsliga grundsatsar tillämpas trots att de inte återfinns i lagen, t.ex. principen om adekvat kausalitet. Skadeståndslagen är i första hand tillämplig i utomobligatoriska avtalsförhållanden, dvs. när det inte finns något avtalsförhållande mellan den som lidit skadan och den som krävs på skadestånd eller när den aktuella skadan i vart fall inte har något samband med ett avtal mellan dessa personer (SOU 2010:87 s. 65 f., Bengtsson m.fl., *Skadeståndslagen – En kommentar*, 4:e uppl., s. 31 f.).

### Något om arbetsgivares ansvar enligt reglerna om principalansvar

En förutsättning för att arbetsgivaren ska vara ansvarig för skada är att den som vållat skadan är arbetstagare (3 kap. 1 § SkL). Enligt förarbetena är bestämmelsen i vart fall tillämplig på personer som omfattas av det civilrättsliga arbetstagarbegreppet, vilket även innefattar tillfälligt anställda (jfr prop. 1972:5 s. 471 f.). Däremot är paragrafen i regel inte tillämplig när skada vållats av en medhjälpare som är egen företagare. Enligt allmänna rättsgrundsatser kan en uppdragsgivare i vissa fall även bli ansvarig för skada vållad av självständiga medarbetare, t.ex. vid skada i avtalsförhållanden. Vidare likställs vissa andra kategorier med arbetstagare vid tillämpning av bestämmelsen (6 kap. 5 § SkL). Det gäller – såvitt här är av intresse – bl.a. den som för annans räkning utför arbetsuppgifter under omständigheter liknande de som förekommer i anställningsförhållanden, s.k. beroende uppdragstagare.

En ytterligare förutsättning för principalansvar är att skadan vållats av arbetstagaren i tjänsten. Som huvudregel gäller att handlingar som vidtas under tjänstetid anses företagna i tjänsten, även om de inte ingår i arbetstagarens egentliga arbetsuppgifter.

Principalansvaret omfattar alla arbetsgivare och gäller således även i statlig och kommunal verksamhet, om det inte är fråga om skada vållad vid myndighetsutövning. Bestämmelsen kan även tillämpas i avtalsförhållanden. Bestämmelsen är dock inte tillämplig vid trafikskador i den mån trafikskadeersättning kan utgå enligt trafikskadelagen (1975:1410).

### 13.3.2 Speciallagstiftning

#### Lagen om skydd mot olyckor

I 9 kap. 2 § lagen om skydd mot olyckor (LSO) finns en bestämmelse om ersättning avseende skador orsakade av utländsk medverkande i en räddningsinsats. Om en utländsk fysisk eller juridisk person, som saknar hemvist här i landet, medverkar i en räddningsinsats i Sverige på begäran av regeringen, en kommun eller en statlig myndighet ska staten i stället för den utländska personen ersätta skada som uppkommer i samband med räddningsinsatsen för vilken den utländska personen annars skulle ha varit skadeståndsskyldig enligt svensk lag.

Enligt nämnda bestämmelse ska staten även ersätta en utländsk fysisk eller juridisk person, som saknar hemvist i Sverige och som handlar för biståndsgivarens räkning, för personskada och skada på utrustning eller materiel som används vid biståndsgivningen, om skadan uppkommit i Sverige i samband med räddningsinsatsen.

I förarbetena till bestämmelsen (prop. 1990/01:180 s. 32 f. och prop. 2002/03:119 s. 124) anges bl.a. följande. De skador för vilka staten ansvarar ska ha ett direkt samband med räddningsinsatsen. En skada som uppkommer vid en transport till en olycksplats eller återtransport efter en räddningsinsats får anses ha ett sådant direkt samband med insatsen som krävs för att statens ansvar ska inträda. Däremot svarar staten inte när någon på den utländska biståndsgivarens sida orsakar en skada under sin fritid eller när han utför arbete som inte har med räddningsinsatsen att göra.

Av 9 kap. 3 § LSO följer att staten får kräva tillbaka ersättning som betalats av den som vållat skadan uppsåtligen eller genom grov vårdslöshet. För den som är att anse som arbetstagare ska dock ansvaret vara begränsat på det sätt som sägs i 4 kap. 1 § SkL. Det anges vidare att det finns särskilda bestämmelser i atomanvarsighetslagen när det gäller rätt till återkrav för ersättning som har betalats för atomskada.

### **Lagen (2004:1006) om skadeståndsansvar vid internationellt militärt samarbete och internationell krishantering**

Lagen om skadeståndsansvar vid internationellt militärt samarbete och internationell krishantering gäller enligt 1 § vid militärt samarbete och samarbete om krishantering som Sverige bedriver med annan stat eller internationell organisation.

Av 2 § nämnda lag följer att om en utländsk fysisk eller juridisk person som saknar hemvist här i landet, efter inbjudan av svensk myndighet, i Sverige deltar i sådant samarbete som sägs i 1 § och det enligt internationell överenskommelse gäller särskilda bestämmelser i fråga om dennes skadeståndsskyldighet, ska svenska staten i stället för den utländska personen ersätta skada som uppkommer i samband med dennes tjänsteutövning under vistelsen och för vilken den utländska personen annars skulle ha varit skadeståndsskyldig enligt svensk lag. Staten ska dock inte ersätta skada som uppkommer hos en sådan utländsk person.

I förarbetena till lagen (prop. 2004/05:7 s. 57 f.) anges bl.a. följande. Lagen ger en skadelidande tredje man möjlighet att i svensk domstol yrka ersättning av den svenska staten för skador som orsakats av någon som omfattas av ett statusavtal med särskilda bestämmelser om skadeståndsansvar för staten, som PFF-avtalet eller statusavtalet EU SOFA. På samma sätt som tidigare omfattas skador som orsakats av såväl utländsk fysisk som juridisk person. Med utländsk juridisk person ska även förstås utländsk stat. Frågan om skadeståndsskyldighet över huvud taget finns ska bedömas enligt de i varje särskilt fall tillämpliga reglerna. Bestämmelsen kan komma i fråga även vid skador till följd av trafik med motordrivet fordon.

### **Patientskadelagen (1996:799) och patientsäkerhetslagen (2010:659)**

Patientskadelagen innehåller bestämmelser om rätt till patient- skadeersättning och om skyldighet för vårdgivare att ha en försäkring som täcker sådan ersättning. Patientskadeersättning betraktas inte som skadestånd eftersom ersättning utgår på försäkringsmässig grund.

Patientskadelagen gäller endast skador som har uppkommit i samband med hälso- och sjukvård i Sverige (3 §). Med hälso- och sjukvård avses sådan verksamhet som omfattas av hälso- och sjukvårdslagen, tandvårdslagen (1985:125) eller lagen (2001:499) om omskärelse av pojkar, annan liknande medicinsk verksamhet samt verksamhet inom detaljhandeln med läkemedel, allt under förutsättning att det är fråga om verksamhet som utövas av personal som omfattas av 1 kap. patientsäkerhetslagen.

Enligt 1 kap. 4 § patientsäkerhetslagen avses med hälso- och sjukvårdspersonal bl.a. den som har legitimation för ett yrke inom hälso- och sjukvården (1), personal som är verksam vid sjukhus och andra vårdinrättningar och som medverkar i hälso- och sjukvård av patienter (2), den som i annat fall vid hälso- och sjukvård av patienter biträder en legitimerad yrkesutövare (3) och den som i annat fall enligt föreskrifter som har meddelats i anslutning till patientsäkerhetslagen tillhandahåller tjänster inom ett yrke inom hälso- och sjukvården under ett tillfälligt besök i Sverige utan att ha svensk legitimation för yrket (7). Vid tillämpningen av punkt 1 och 3 jämföras med legitimerad yrkesutövare den som enligt särskilt förordnande har motsvarande behörighet.

Patientskadeersättning lämnas för personskada på patient om det finns övervägande sannolikhet för att skadan är orsakad av undersökning, vård, behandling eller liknande åtgärd.

### Trafikskadelagen och trafikförsäkringsförordningen (1976:359)

Trafikskadeersättningar enligt trafikskadelagen betraktas inte som skadestånd eftersom ersättningen utgår på försäkringsmässig grund. Trafikskadelagen är tillämplig gällande skador som uppstått till följd av trafik med motordrivet fordon. Ersättningssystemet bygger på en i princip obligatorisk försäkringsplikt för fordonsägare och frågan om vem som har varit vållande till en skada är av underordnad betydelse.

Enligt 4 § 1 trafikskadelagen kan regeringen föreskriva undantag från trafikförsäkringsplikten för fordon som tillhör viss främmande stat. Om ett fordon som enligt 4 § 1 trafikskadelagen är undantaget från trafikförsäkringsplikten orsakar en skada är det enligt 15 § samma lag staten som svarar för den trafikskadeersättning som skulle ha utgått om försäkring hade funnits.

I 9 § trafikförsäkringsförordningen finns undantag från trafikförsäkringsplikten. I bestämmelsens andra stycke anges att motordrivet fordon som tillhör en främmande stat och som inte är registrerat i Sverige får införas och brukas i trafik här utan svensk trafikförsäkring inom ramen för internationellt militärt samarbete eller internationell krishantering.

Av 10 § nämnda förordning följer att motordrivet fordon får införas till Sverige och tillfälligt brukas i trafik här utan svensk trafikförsäkring, om det är registrerat i Andorra, Belgien, Bulgarien, Cypern, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Island, Italien, Kroatien, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Malta, Monaco, Nederländerna, Norge, Polen, Portugal, Rumänien, San Marino, Schweiz, Slovakien, Slovenien, Spanien, Storbritannien och Nordirland jämte öarna Isle of Man, Alderney, Guernsey och Jersey, Tjeckien, Förbundsrepubliken Tyskland, Ungern, Vatikanstaten eller Österrike.

## 13.4 Utredningens överväganden

**Bedömning:** Befintlig rättslig reglering ger staten ett tämligen vitt ersättningsansvar för skador i samband med räddningsinsatser och vid samarbete om krishantering. Det kan emellertid finnas anledning att överväga vad statens i vissa avseenden begränsade skadeståndsansvar skulle kunna få för konsekvenser för svenska medborgare vid mottagande av internationellt stöd och om det därför finns skäl att utöka statens skadeståndsansvar.

Det är – förutom möjligen i något enstaka scenario – osannolikt att frågan om vilket ansvar som Sverige tar för skador skulle vara avgörande för Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid en kris eller allvarlig händelse i fredstid. Utredningens bedömning är följaktligen att frågan egentligen inte är förknippad med några reella hinder för Sveriges möjligheter att ta emot sådant stöd. En annan sak är om det ändå finns rättsliga hinder som bör åtgärdas.

### Skador i samband med räddningsinsats

Statens åtagande i 9 kap. 2 § LSO gäller oavsett vilket land stödet kommer ifrån. Det finns heller inget krav på att stödet ska omfattas av ett visst internationellt samarbete eller ha åberopats i enlighet med en internationell överenskommelse. Vad gäller internationellt stöd vid räddningsinsats har staten således ett tämligen heltäckande ersättningsansvar för skador i samband med insatsen (se vidare avsnitt 13.3.2).

### Skador vid samarbete om krishantering

Lagen om skadeståndsansvar vid internationellt militärt samarbete och internationell krishantering gäller – såvitt är av intresse i detta sammanhang – samarbete om krishantering som Sverige bedriver med annan stat eller internationell organisation (se vidare avsnitt 13.3.2).

Vad som avses med krishantering definieras inte i lagen. Även om lagen ursprungligen inte kom till med tanke på internationellt stöd till Sverige vid en kris eller allvarlig händelse i fredstid så utesluter varken lagens ordalydelse eller förarbeten att begreppet

krishantering skulle kunna innefatta kriser eller allvarliga händelser i fredstid. Utredningen gör därför bedömningen att lagen borde kunna vara tillämplig i nämnda situationer.

Det bör framhållas att en förutsättning för lagens tillämpning är att det finns en internationell överenskommelse med särskilda bestämmelser i fråga om statens skadeståndsskyldighet. Exempel på sådana överenskommelser är de statusavtal som stater i regel tecknar åtminstone inför en längre insats, t.ex. en SOMA i samband med en civil EU-mission. Men man kan även tänka sig att bestämmelsen skulle kunna gälla vid andra typer av internationella avtal i samband med insatser, t.ex. när stöd av en annan stat åberopas genom EU:s övervaknings- och informationscenter och de berörda staterna, exempelvis med hjälp av framtagna formulär, avtalar om ansvarsfrågor.

### Skador som inte omfattas

Vissa typer av skador faller utanför statens ersättningsansvar enligt lagen om skydd mot olyckor och lagen om skadeståndsansvar vid internationellt militärt samarbete och internationell krishantering. Det gäller skador som uppkommer utan samband med insatsen och – vid annat än räddningsinsatser – skador som stödpersonal får i samband med stödinsatsen.

I de fall staten inte tar något skadeståndsansvar skulle det av olika praktiska skäl kunna bli svårare för en skadelidande tredjeman att kräva ersättning för skada, eftersom ersättning då måste krävas av en aktör som befinner sig i utlandet. Så kan dock vara fallet även för svenska medborgare som i andra situationer har skadeståndsanspråk mot utländska medborgare.

Erfarenheter från stödinsatser i andra länder visar att det förekommer att personal orsakar skador utan samband med insatsen. Även om man kan diskutera hur omfattande problemet skulle bli i praktiken vid en insats i Sverige, så är det inte svårt att föreställa sig att blotta närvaron av ett stort antal människor kan orsaka skador bl.a. på omgivningarna. Det kan därför finnas anledning att överväga vad statens begränsade skadeståndsansvar skulle kunna få för konsekvenser för svenska medborgare vid mottagande av internationellt stöd vid en kris eller allvarlig händelse och om det därför finns skäl att utöka ansvaret. Utredningen anser emellertid att det varken är en väsentlig förutsättning eller ett hinder för Sveriges



möjligheter att ta emot internationellt stöd vid en kris eller allvarlig händelse i fredstid.

### Särskilt om patientskador

Som framgår ovan i avsnitt 13.3.2 omfattas patienter som vårdas av utländsk hälso- och sjukvårdspersonal med svensk behörighet av patientförsäkringen. Det innebär att en patient, som i samband med en stödsats får vård av en utländsk läkare med svensk behörighet, har rätt att begära ersättning från patientförsäkringen.

För att en patient ska kunna göra gällande ett anspråk krävs emellertid att det finns en vårdgivare som den skadelidande kan vända sig till. I befintlig reglering saknas en utpekad instans som kan axla ett sådant vårdgivaransvar vid internationellt stöd.

### Särskilt om trafikskador

Som också angetts ovan får motordrivna fordon, som tillhör en främmande stat och som inte är registrerade i Sverige, föras in hit och brukas i trafik här utan svensk trafikförsäkring inom ramen för – såvitt är av intresse i detta sammanhang – internationell krishantering. Utredningens bedömning är att internationell krishantering även i detta sammanhang borde kunna omfatta internationellt stöd vid en kris eller allvarlig händelse i fredstid.

Det är också så att motorfordon från flertalet av de länder som kan antas ge stöd vid en kris eller allvarlig händelse, inklusive våra nordiska grannländer, får föras in till Sverige och tillfälligt brukas i trafik utan svensk trafikförsäkring. Sammantaget innebär detta att statens ansvar enligt trafikskadelagen och trafikförsäkringsförordningen (se avsnitt 13.3.2 ovan) även gäller i de situationer som utredningen har att beakta.

## 14 Behörighet för läkare med utländsk utbildning

En viktig förutsättning för att Sverige ska kunna ta emot internationell hjälp i form av hälso- och sjukvårdspersonal är att patienterna får en god vård. Det innebär bland annat att personalen måste ha adekvat utbildning. Att hälso- och sjukvårdspersonal har rätt utbildning för sin uppgift säkerställs i Sverige genom att vissa vårdyrken är s.k. reglerade yrken.

Det finns reglerade yrken även inom andra samhällssektorer. Utländsk hälso- och sjukvårdspersonal skulle emellertid kunna komma att efterfrågas i flera av de scenarier som utredningen har att beakta. Frågan om behörighet för sådan personal är därför av mer generell än sektorsspecifik karaktär. Utredningen har mot den bakgrunden gjort bedömningen att just behörighetskrav för hälso- och sjukvårdspersonal är ett område som bör analyseras närmare i detta sammanhang. Frågan är om de krav på behörighet som ställs hindrar Sverige från att ta emot internationellt stöd i form av läkare med utländsk utbildning och – om så är fallet – hur det kan åtgärdas.

I svar på utredningens förfrågan har Elsäkerhetsverket framfört att elinstallatör är ett reglerat yrke, vilket innebär att inte vem som helst får utföra elinstallationsarbete. Verket uppgav vidare att detta kan medföra svårigheter vid omfattande elinstallationsarbeten i samband med återuppbyggnaden av starkströmsanläggningar. Utredningen har av tidsskäl inte haft möjlighet att analysera förutsättningarna – inom varje berörd sektor – för att ge stödpersonal nödvändig behörighet vid en kris eller allvarlig händelse. Denna uppgift får istället anses ingå i de förberedelser för att skapa förmåga att hantera en kris som vissa myndigheter har särskilt ansvar för enligt 11 § förordningen om krisberedskap och höjd beredskap. Det innebär följaktligen att nämnda myndigheter, inom respektive ansvarsområde, bör se över vilka personalkategorier som skulle

kunna behöva internationell förstärkning vid en kris eller allvarlig händelse samt att det finns rättsliga möjligheter att ge dem nödvändig behörighet.

Behov av internationellt stöd på området skulle emellertid kunna uppstå exempelvis vid händelser som har den omfattningen eller karaktären att det inte finns tillräckliga resurser för insatsen eller när tillgång till specialistkompetens inom ett visst område saknas. Hur Sveriges faktiska beredskap på området ser ut i de olika scenarierna har utredningen inte utrett vidare och det ligger inte heller inom utredningens uppdrag att göra det.

Kapitlet innehåller en kort övergripande beskrivning av befintligt regelverk vad gäller behörighet att utföra arbetsuppgifter inom hälso- och sjukvården (avsnitt 14.1). Därefter följer en redogörelse för regelverket rörande förutsättningar för läkare med utländsk utbildning att få svensk behörighet (avsnitt 14.2) samt något om sjukvårdstöd genom EU-mekanismen (avsnitt 14.3). I avsnitt 14.4 finns utredningens analys och förslag.

## **14.1 Reglerade yrken och arbetsuppgifter inom hälso- och sjukvården**

### **En god vård enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)**

I hälso- och sjukvårdslagen (HSL) finns grundläggande bestämmelser om patientsäkerhet och kvalitet i vården. Av bestämmelserna framgår att hälso- och sjukvården ska bedrivas så att den uppfyller kraven på en god vård. Det innebär bl.a. att den ska vara av god kvalitet, ha en god hygienisk standard och tillgodose patientens behov av trygghet i vården och behandlingen. Med hälso- och sjukvård avses enligt 1 § HSL åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador. Till hälso- och sjukvården hör även sjuktransporter samt att ta hand om avlidna. I fråga om tandvård finns särskilda bestämmelser.

## Reglerade yrken enligt patientsäkerhetslagen (2010:659)

Det finns 21 reglerade yrken inom hälso- och sjukvården i Sverige. Att ett yrke inom hälso- och sjukvården är reglerat innebär att det krävs bestämda yrkeskvalifikationer för tillträde till eller utövande av yrkesverksamheten.

Reglerna har olika styrka, där *ensamrätt* till ett yrke ger det starkaste skyddet. En sådan ensamrätt att utöva ett yrke har apotekare, barnmorska, läkare, receptarie och tandläkare. För dessa yrken gäller att endast den som har legitimation för yrket eller som särskilt förordnats att utöva det har rätt att utöva det (4 kap. 4 § patientsäkerhetslagen, PSL).

Alla reglerade hälso- och vårdirken, t.ex. sjuksköterska och psykolog, omfattas av såväl *skyddad yrkestitel* som *skyddad yrkesbeteckning*. Det innebär bl.a. att en person inte får kalla sig sjuksköterska om den inte är legitimerad sjuksköterska.

Endast enstaka arbetsuppgifter inom hälso- och sjukvården är reglerade. Att en arbetsuppgift är reglerad betyder att den endast får utföras av den yrkesgrupp eller de yrkesgrupper som omfattas av regleringen. Arbetsuppgiften får inte delegeras till någon annan yrkesgrupp. Exempelvis ska det vara en läkare som fastställer att döden har inträtt eller en sjuksköterska, läkare, tandläkare eller apotekare som iordningställer läkemedel.

Arbetsuppgifter inom hälso- och sjukvården som inte är reglerade kan i princip utföras av vem som helst som har den kunskap som behövs. För vissa yrkesutövare finns emellertid krav på att de ska ha delegation från formellt behörig befattningshavare för att de ska få utföra vissa arbetsuppgifter under eget yrkesansvar.

Hur hälso- och sjukvårdspersonal ska utföra sitt arbete regleras bl.a. i 6 kap. 1 § PSL där följande anges. Hälso- och sjukvårdspersonalen ska utföra sitt arbete i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet. En patient ska ges sakkunnig och omsorgsfull hälso- och sjukvård som uppfyller dessa krav. Vården ska så långt som möjligt utformas och genomföras i samråd med patienten. Patienten ska visas omtanke och respekt.

Bestämmelserna i PSL gäller både i offentlig och privat verksamhet och oberoende av om man är anställd eller utövar yrket i enskild verksamhet.

## 14.2 Vägar till behörighet för läkare med utländsk utbildning

Som ovan angetts har endast den som har legitimation för läkaryrket eller som särskilt förordnats att utöva yrket, rätt att utöva det. I detta sammanhang ska även nämnas möjligheten att genom handräckning utföra vissa läkaruppgifter. Handräckning, som används bl.a. inom ambulansakutvården, innebär att en icke legitimerad person får utföra vissa läkaruppgifter under en legitimerad läkares tillsyn och ansvar.

Ansökningar om legitimation, särskilt förordnande att utöva yrke, bevis om kompetens som Europaläkare och bevis om specialistkompetens prövas av Socialstyrelsen (4 kap. 10 § PSL). Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om legitimation och annan behörighet för hälso- och sjukvårdspersonal (4 kap. 11 § PSL).

Socialstyrelsen är behörig myndighet för yrken inom hälso- och sjukvården enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer (yrkeskvalifikationsdirektivet).

### 14.2.1 Svensk läkarlegitimation

Vägen till svensk läkarlegitimation för personer med en utländsk läkarutbildning ser olika ut beroende på i vilket land den som ansöker om legitimation är utbildad.

#### Personer utbildade i Norden

År 1981 ingicks en överenskommelse mellan Sverige, Norge, Danmark och Finland om godkännande av vissa yrkesgrupper för verksamhet inom hälso- och sjukvården och inom veterinärväsendet. Denna överenskommelse justerades och harmoniserades med EES-avtalet genom ett nytt avtal, som även innefattar Island. Överenskommelsen trädde i kraft den 1 januari 1994 och gäller fortfarande (SÖ 1994:2 och 2001:5). Avtalet omfattar vissa yrken inom hälso- och sjukvårdssektorn samt veterinäryrket. Överenskommelsen är tillämplig på yrkesutövare som tillhör någon av yrkesgrupperna och som är medborgare i något av de fördragsslutande länderna. Huvud-

regeln i avtalet är att den som har legitimation eller auktorisation att utöva ett reglerat yrke i ett nordiskt land ska ha rätt att få behörighet även i annat nordiskt land (se vidare SOU 2010:65 s. 141).

### **Personer utbildade inom EU/EES/Schweiz**

Personer utbildade inom EU/EES/Schweiz omfattas av EU:s yrkeskvalifikationsdirektiv. Det innebär att den som har behörighet att efter ansökan utöva ett reglerat yrke i en medlemsstat ska – om förutsättningarna i direktivet är uppfyllda – få sina kvalifikationer erkända också i andra medlemsstater och därmed behörighet att utöva samma yrke där. Medlemsländerna ska utfärda legitimation enligt yrkeskvalifikationsdirektivets ordning för obligatoriskt och automatiskt erkännande.

Personer med läkarutbildning från dessa länder måste således ansöka hos Socialstyrelsen om svensk legitimation. Om ansökan är komplett och den sökande uppfyller kraven utfärdar Socialstyrelsen omgående en svensk legitimation.

### **Personer utbildade i tredjeland**

Personer som har en utbildning från ett land utanför EU/EES/Schweiz (tredjeland) och som vill ha svensk legitimation måste uppfylla vissa villkor som finns angivna i patientsäkerhetsförordningen (2010:1369, PSF). För att få legitimation ska den sökande

- ha genomgått kompletterande utbildning och fullgjort den praktiska tjänstgöring som behövs för att kunskaperna och färdigheterna ska motsvara de svenska kraven (allmäntjänstgöring),
- ha för yrket nödvändiga kunskaper i svenska författningar och
- ha för yrket nödvändiga kunskaper i svenska, danska eller norska språket.

### 14.2.2 Särskilt förordnande

Socialstyrelsen har rätt att besluta om särskilda förordnanden. Patientsäkerhetslagen och patientsäkerhetsförordningen innehåller inte några särskilda kriterier för Socialstyrelsens bedömning av de sökandes lämplighet utan det är upp till Socialstyrelsen att bedöma denna i varje enskilt fall. Enligt 3 kap. 11 § PSF får sådant särskilt förordnande att utöva yrke som avses i 4 kap. 4 § PSL emellertid inte meddelas om den som ansökan avser har fått sin legitimation återkallad eller har fått avslag på sin ansökan om legitimation enligt 4 kap. 1 § andra stycket samma lag.

Socialstyrelsen får meddela föreskrifter om att landsting i vissa fall får förordna icke legitimerad personal att utöva yrke inom hälso- och sjukvården (3 kap. 12 § PSF) och har gjort detta i Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2000:6) om särskilt förordnande att utöva läkaryrket för icke legitimerade läkare. Föreskrifterna ska tillämpas vid särskilda förordnanden att utöva läkaryrket för icke legitimerade läkare inom landstingens hälso- och sjukvård (1 §). Med landsting avses i dessa föreskrifter även kommun som inte ingår i landsting. Hos landstinget är det den nämnd som utövar ledningen av hälso- och sjukvården som i vissa särskilt angivna fall får anställa läkare som inte har svensk legitimation (2 §). De fall som anges i nämnda föreskrifter är inte direkt tillämpliga i de situationer som utredningen har att beakta.

## 14.3 Något om sjukvårdstöd genom EU-mekanismen

### 14.3.1 EU-moduler för sjukvård

Inom EU finns möjlighet att få stöd i form av s.k. moduler (se bl.a. Kommissionens beslut av den 20 december 2007 om ändring av beslut 2004/277/EG, Euratom om tillämpningsföreskrifter för rådets beslut 2007/779/EG, Euratom om inrättande av en gemenskapsmekanism för räddningstjänsten).

Moduler för räddningstjänst får vara sammansatta av resurser från en eller flera medlemsstater (artikel 3a). En modul ska vara autonom inom vissa områden under en viss tid, t.ex. vad gäller lämpligt skydd för rådande väderleksförhållanden, elförsörjning och sanitär utrustning (artikel 3b.1). Den biståndsgivande medlemsstaten ska se till att se till att modulen är autonom genom att

t.ex. förse modulen med personal, materiel och förnödenheter (artikel 3b.2).

Fyra av modulerna för räddningsinsatser är särskild avsedda för sjukvård. Det är de moduler som benämns

- avancerad sjukvårdsenhet (7),
- avancerad sjukvårdsenhet med kirurgi (8),
- fältsjukhus (9), och
- lufttransport under samtidig vård av katastroffer (10).

Varje modul ska uppfylla vissa angivna krav vad gäller bl.a. vilka uppgifter som den ska kunna utföra, kapacitet, huvudkomponenter, autonomi, när modulen ska kunna avgå från den eller de som ger biståndet och inom vilken tid den ska kunna vara operativ efter ankomst till insatsplatsen.

Vad gäller möjlig tid för avgång varierar den från högst 12 timmar efter det att erbjudandet har accepterats (gäller modulerna 7, 8 och 10) till högst 7 dagar efter begäran (modul 9). Väl på plats ska modulen vara operativ en timma (modulerna 7 och 8) eller tre timmar (modul 9) efter ankomst.

Information om vilka moduler som finns tillgängliga kan medlemsstaterna få via CESIS (avsnitt 4.3.2) och kommissionen. I Sverige har Myndigheten för samhällsskydd och beredskap tillgång till CESIS.

### 14.3.2 EU:s riktlinjer för värdlandsstöd

I EU:s riktlinjer för värdlandsstöd anges bl.a. följande (punkt 4).

Personnel sent to assist PS [Participating State] after the disaster may possess specific skills and qualifications that are regulated in the affected state. Regulated professions usually include doctors, nurses, paramedics, engineers, and others. The HN [Host Nation] should, whenever possible, recognize the relevant professional qualifications of relief personnel for the time necessary to carry out the disaster relief assistance.

Till riktlinjerna har även bilagts fem olika standardformulär, som kan användas av medlemsstaterna för att begära eller att ge stöd. I formuläret för att begära internationellt stöd vad gäller moduler eller insatslag (bilaga 2 till riktlinjerna) ska värdlandet bl.a. ange om



det accepterar eller inte accepterar reglerade yrken som läkare, sjuksköterskor, m.fl. (punkt 8).

#### 14.4 Utredningens överväganden

**Bedömning och förslag:** Det finns rättsliga möjligheter att ge läkare med utländsk utbildning svensk behörighet genom s.k. särskilda förordnanden.

Socialstyrelsen bör bemyndigas att meddela föreskrifter för hur särskilda förordnanden ska tillämpas för att ge hälso- och sjukvårdspersonal svensk behörighet vid en kris eller allvarlig händelse i fredstid.

Socialstyrelsen bör även utreda förutsättningarna för att godkänna utländsk hälso- och sjukvårdspersonals behörighet redan i samband med begäran av stöd.

Inledningsvis kan konstateras att det är ett begränsat antal arbetsuppgifter som endast får utföras av den som har läkarlegitimation eller särskilt förordnande att arbeta som läkare. En del arbetsuppgifter behöver dock vara delegerade i behörig ordning. Utländska läkare är följaktligen oförhindrade att, utan att kunna kalla sig läkare, utföra vissa arbetsuppgifter trots att de saknar svensk behörighet.

Läkare med utländsk utbildning utan svensk behörighet, som kommer till Sverige för att göra en insats i de situationer som utredningen har att beakta, har inte rätt att utföra alla möjliga arbetsuppgifter. Att så är fallet kan vara ett hinder för Sveriges möjligheter att ta emot läkarhjälp från andra länder. Det behöver därför finnas en väg till svensk behörighet för läkare med utbildning från annat land vid en kris eller allvarlig händelse i fredstid.

#### **Svensk läkarlegitimation är generellt sett inte en framkomlig väg till behörighet vid en kris eller allvarlig händelse**

Även om det, som anges ovan i avsnitt 14.2.1, finns instrument för ömsesidigt erkännande av kvalifikationer inom Norden och EES så tar handläggningen av en ansökan om svensk legitimation tid (se Riksrevisionens granskningsrapport *Statliga insatser för akademiker med utländsk utbildning*, RiR 2011:16). Processen skulle sannolikt kunna skyndas på i de situationer som utredningen har att beakta. Det är emellertid inte tillräckligt i ett akut skede av en kris eller

allvarlig händelse. Det är också troligt att läkare som kommer akut inte hinner få med sig de handlingar som behövs för att söka svensk legitimation. I nämnda situationer är därför legitimation generellt sett inte en framkomlig väg till svensk behörighet för läkare med utländsk utbildning.

Läkare som tjänstgör i gränsområden och som arbetar både i sitt hemland och i Sverige har sannolikt i många fall redan svensk läkarlegitimation.

### **Särskilt förordnande är i många fall en möjlig väg till behörighet för läkare med utbildning från annat land**

Möjligheten att besluta om särskilda förordnanden att utöva yrke inom hälso- och sjukvården är ett sätt att ge icke legitimerade läkare rätt att arbeta som läkare i Sverige. Kontroll av att läkaren är kvalificerad att utöva yrket måste då göras i varje enskilt fall. Även om Socialstyrelsens hantering av ärenden om särskilda förordnanden tar viss tid så bör den kunna ske skyndsamt i de situationer som utredningen har att beakta.

Socialstyrelsen har redan enligt befintligt regelverk långtgående behörighet att besluta om särskilda förordnanden. Det behövs därför ingen författningsändring för att Socialstyrelsen ska kunna meddela särskilda förordnanden i de situationer som utredningen behandlar.

Vad gäller handläggningen av ett ärende om särskilt förordnande vid en kris eller allvarlig händelse är det bl.a. två i viss mån motstående intressen som måste vägas in. Det gäller dels patientsäkerhetsintresset, dels intresset av att så snabbt som möjligt kunna få läkaren i arbete. För att det inte ska finnas några tveksamheter runt vilka krav som ska ställas för särskilda förordnanden vid en kris eller allvarlig händelse i fredstid anser utredningen att Socialstyrelsen bör meddela föreskrifter för bedömningen, till exempel angående vilka krav på utbildning som är befogat att ställa.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om legitimation och annan behörighet för hälso- och sjukvårdspersonal (4 kap. 11 § PSL). Regeringen ger kompletterande föreskrifter om särskilda förordnanden i 3 kap. 11 och 12 §§ PSF. Bestämmelserna innefattar inte något bemyndigande för Socialstyrelsen att meddela föreskrifter för särskilda förordnanden vid en kris eller allvarlig händelse i fredstid. För att

Socialstyrelsen ska ha rätt att meddela sådana föreskrifter måste regeringen följaktligen utöka Socialstyrelsens bemyndigande i PSF.

*Bör landstingen kunna meddela särskilda förordnanden i de aktuella situationerna?*

Socialstyrelsen har rätt att meddela särskilda förordnanden och får även meddela föreskrifter om att landsting i vissa fall har den rätten (se avsnitt 14.2.2). Frågan är om det finns skäl för landstingen att ha den rätten i nu aktuella situationer.

I de flesta situationer som skulle kunna bli aktuella vid en kris eller allvarlig händelse borde det vara hanterbart för Socialstyrelsen att snabbt besluta om särskilda förordnanden oavsett om det handlar om en eller flera tillresta läkare. Mot bakgrund av det och med hänsyn till att det gäller internationellt stöd vid en kris eller allvarlig händelse, dvs. situationer som är av nationellt intresse och som inträffar sällan, anser utredningen att Socialstyrelsen bör behålla ansvaret för att meddela särskilda förordnanden i nämnda situationer.

### **Godkännande av behörighet i samband med förfrågan om stöd**

Vid internationellt stöd i form av medicinsk hjälp förekommer det att det mottagande landet redan i samband med begäran om stöd måste intyga att det accepterar att personer inom reglerade yrken, t.ex. läkare och sjuksköterskor, utövar sitt yrke inom landets territorium. Om det mottagande landet inte accepterar detta (jfr avsnitt 14.3.2) kan stödet utebli. Det kan därför vara viktigt att Sverige har beredskap för att vid behov ge något sorts generellt godkännande – som inte behöver vara avhängigt vilka personer som ingår i insatsen – redan i samband med en begäran om stöd.

Vad gäller EU-modulerna finns register över vilka länder som erbjuder stöd och även vilka personer som är anmälda att delta i arbetet. Det sistnämnda är emellertid information som det mottagande landet inte alltid kan räkna med att få redan i samband med begäran om stöd.

Man kan överväga om det är lämpligt att tillämpa systemet med särskilda förordnanden i nämnda syfte. Lydelsen av 4 kap. 4 § PSL utesluter det inte, även om en sådan tillämpning inte ursprungligen var avsedd. Socialstyrelsen bör därför se över förutsättningarna för att ge behörighet/godkännande i enlighet med vad som ovan anges.

## DEL IV

### Konsekvenser och bilagor

## 15 Konsekvenser

Enligt kommittéförordningen (1998:1474) ska vissa konsekvenser av förslagen redovisas i ett betänkande. Om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas. Innebär förslagen andra samhällsekonomiska konsekvenser ska de också anges. Resulterar förslagen i kostnadsökningar för staten, kommuner eller landsting ska dessutom ett förslag till finansiering läggas fram.

Om förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen ska konsekvenserna av det anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättningen och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler ska förslagets kostnadsmissiga och andra konsekvenser anges i betänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehåll som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Av de ovan angivna konsekvenserna är det de ekonomiska konsekvenserna av förslagen som föranleder en närmare redovisning. Vad gäller de övriga intressen som anges i kommittéförordningen kan utredningen inte förutse att förslagen skulle ha någon inverkan på dessa.

## Ekonomiska konsekvenser

**Utredningens bedömning:** Kostnaderna för utredningens olika förslag för att stärka Sveriges förmåga att ta emot internationellt stöd vid en kris eller allvarlig händelse kommer att kunna rymmas inom de berörda myndigheternas befintliga budgetramar.

Utredningen har gått igenom de olika förslagen i betänkandet och analyserat om de föranleder några besparingar alternativt nya kostnader och i sådana fall hur de kan finansieras.

Kostnaderna för förslaget om en extra satsning på utbildning för den personal som har behov av kunskap om värdlandsstöd vid mottagande av internationellt stöd vid en kris eller allvarlig händelse bedömer utredningen kunna finansieras med medel från *anslaget 2:4 Krisberedskap*. Förslaget stämmer väl in med anslaget ändamål, dvs. att finansiera åtgärder som stärker samhällets samlade beredskap och förmåga att hantera allvarliga kriser och deras konsekvenser. Anslaget finansierar också i viss utsträckning åtgärder för att kunna ta emot stöd från andra länder vid en allvarlig kris eller inför en möjlig allvarlig kris. Vidare bör även Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) anslag till del finansiera denna utbildningssatsning, eftersom det ingår i myndighetens uppdrag att erbjuda generell utbildning för aktörer inom krisberedskapssystemet.

Kostnaderna för en övning på regional och central nivå våren 2014 bedöms också kunna finansieras inom *anslaget 2:4 Krisberedskap*. Det är inte en återkommande övning utan en specifik övning vid ett tillfälle, som bör fungera som en värdefull kontrollstation för hur Sveriges förmåga att ta emot internationellt stöd har utvecklats och vilka eventuella åtgärder som ytterligare behöver vidtas.

Vidare har utredningen föreslagit att MSB i samverkan med övriga berörda myndigheter utvecklar en funktion med expertstöd. MSB bistår redan i dag med experter inom en rad olika områden. Eventuella merkostnader bör också kunna täckas av medel från MSB:s befintliga anslag. Kostnader för övriga myndigheter som deltar med expertstöd bör även de kunna täckas av medel från respektive myndighets ordinarie anslag. Eventuella initiala kostnader bör kunna finansieras med medel från *anslaget 2:4 Krisberedskap*.

Utredningen bedömer att kostnaderna för förslagen relaterade till ankomst- och avreseplatser, mottagningsplatser och strategin

för logistik och transporter bör kunna finansieras inom MSB:s och övriga medverkande myndigheters respektive myndighetsanslag. Eventuella initiala kostnader bör kunna finansieras med medel från *anslaget 2:4 Krisberedskap*.

Kostnaderna för att ta fram riktlinjer för att utrusta internationella stödgrupper med Rakel bör kunna finansieras inom MSB:s anslag. Förslaget ska inte innebära ytterligare kostnader för inköp utan befintliga utrustningar bör kunna användas.

De övriga förslagen som berör förstärkningspersonal, uthållighet i stabsarbetet, nationell resursöverblick, strategi för att vid behov ta fram en media- och kommunikationsplan, översättningskapacitet till engelska och det fortsatta arbetet bedömer utredningen kunna finansieras inom MSB:s och övriga medverkande myndigheters respektive myndighetsanslag.

Förslaget att stödpersonal ska undantas från krav på visering och arbetstillstånd medför inga kostnader för berörda myndigheter. Vad gäller uppdraget till Tullverket att – tillsammans med övriga berörda myndigheter – se över tullklareringsförfarandet vid import från tredjeland bedöms kostnaderna för detta inte vara större än att de kan finansieras inom myndigheternas befintliga budgetramar. Socialstyrelsens kostnader för att utreda vissa förhållanden vad gäller tillämpningen av särskilda förordnanden bedöms inte heller vara mer omfattande än att de kan täckas av och belasta Socialstyrelsens ordinarie anslag.

# Kommittédirektiv



## **Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid**

**Dir.  
2010:49**

Beslut vid regeringssammanträde den 29 april 2010.

### **Sammanfattning av uppdraget**

En särskild utredare ska kartlägga de förutsättningar och hinder som kan finnas för Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid, t.ex. vid omfattande naturkatastrofer. Stödet kan omfatta såväl personal som andra resurser. I uppdraget ingår inte att se över förutsättningarna för brottsbekämpande myndigheter att ta emot internationellt stöd. I uppdraget ingår inte heller situationer som leder till höjd beredskap t.ex. krig.

Utredaren ska i sitt arbete utgå från de gällande internationella avtal som Sverige har ingått och ta ställning till ett antal typfall som kan leda till en svensk begäran om internationellt stöd.

Utredaren ska bedriva sitt arbete i två steg. Först ska utredaren identifiera områden och sektorer inom vilka en närmare analys bör göras av eventuella hinder för Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd. Sedan ska utredaren, med utgångspunkt i dessa områden och sektorer, redovisa och analysera eventuella hindrande faktorer när det gäller Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd. Om det finns sådana hinder ska utredaren lämna förslag på hur dessa kan undanröjas och, om det behövs, lämna förslag på nödvändiga författningsändringar.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 juni 2011.



## Bakgrund och behovet av en utredning

Hoten mot Sveriges säkerhet är föränderliga, komplexa och kan få konsekvenser för flera samhällssektorer. Därtill kan hoten vara mer eller mindre synliga och förutsägbara. Sverige måste ha en god beredskap för att kunna hantera olika typer av risker och hot.

Sverige har lång erfarenhet av att ge stöd i samband med kriser och katastrofer utanför landets gränser, men erfarenheterna av att ta emot internationellt stöd är begränsade. Det är i första hand ett nationellt ansvar att hantera konsekvenserna av kriser och allvarliga händelser i det egna landet (prop. 2007:08:92, bet. 2007/08:FöU12, rskr. 2007/08:193). Situationer kan dock uppstå där Sveriges resurser inte räcker till. I sådana situationer är det viktigt att Sverige har en förmåga att kunna ta emot stöd utifrån.

Genom Lissabonfördraget uttrycker EU:s medlemsstater en vilja att ge och ta emot stöd under såväl svåra påfrestningar i fredstid som i händelse av väpnat angrepp mot någon medlemsstat. Den för detta uppdrag aktuella artikel 222, den s. k. solidaritetsklausulen, syftar till stöd vid naturkatastrofer, katastrofer som orsakas av människor och vid terroristattacker. Artikel 42.7 behandlar stöd vid väpnat angrepp, och är inte aktuell i denna utredning. Mot denna bakgrund är det viktigt att Sverige har en god förmåga att både ge och ta emot internationellt stöd i samband med stora kriser och allvarliga händelser.

Förberedelser för att ta emot internationellt stöd i Sverige bör vara en del av de åtgärder som vidtas för att stärka samhällets förmåga att hantera svåra situationer. Förmågan bör kunna anpassas snabbt och flexibelt till en uppkommen kris karaktär och utveckling.

Rättsliga frågor kan aktualiseras i samband med mottagande av internationellt stöd vid olika kriser och allvarliga händelser. Det kan även bli aktuellt att begära stöd i förebyggande syfte. Danmark begärde t.ex. stöd för att höja den nationella beredskapen inför klimattoppmötet i Köpenhamn 2009.

Genom olika former av internationellt samarbete finns i dag goda möjligheter för Sverige att begära stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid. Utvecklade system finns bl.a. inom ramen för EU, FN, Nato/Partnerskap för fred samt genom regionala och bilaterala samarbeten. I samband med stormen Gudrun år 2005 begärde Sverige hjälp genom EU:s gemenskapsmekanism och kommissionens övervaknings- och informationscentrum (Monitoring- and Information Centre – MIC). De befintliga samarbetena medför

olika möjligheter för Sverige att ta emot internationellt stöd. Exempel på avtal som behandlar mottagande och givande av stöd är Helsingforskommissionen (Helcom) samt Köpenhamns- och Bonn-överenskommelserna, som omfattar miljöräddningstjänst till sjöss.

Den dåvarande myndigheten Statens räddningsverk fick år 2006 ett regeringsuppdrag att påbörja arbetet med att stärka Sveriges förmåga att ta emot internationellt stöd (Fö2006/730/CIV, Fö/2007/585/CIV). En central slutsats som då drogs var att de legala förutsättningarna för att ta emot internationellt stöd kräver kartläggning och analys av ett antal olika rättsområden och sektorer. Exempel på sådana rättsområden och sektorer är pass och visering, arbetstillstånd, straffrättslig jurisdiktion, in- och utförelse-regler vid katastrofliknande situationer, smittskydd samt hälso- och sjukvård. De legala frågorna kring hanteringen av internationellt stöd sträcker sig över en mängd olika samhällssektorer (se närmare Fö2007/1531/CIV, bilaga 2).

## Uppdraget

En särskild utredare ska kartlägga de förutsättningar och hinder som kan finnas för Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid. Stödet kan omfatta såväl personal som andra resurser.

Utredaren ska bedriva sitt arbete i två steg. Först ska utredaren identifiera områden och sektorer inom vilka en närmare analys bör göras av eventuella hinder för Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd. Sedan ska utredaren, med utgångspunkt i de områden och sektorer som identifierades i uppdragets första del, redovisa och analysera eventuella hindrande faktorer när det gäller Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd. Om det finns sådana hinder ska utredaren lämna förslag på hur dessa kan undanröjas och, om det behövs, lämna förslag på nödvändiga författningsändringar.

Utredaren ska i den första delen av uppdraget utgå från de gällande internationella avtal som Sverige har ingått och ta ställning till ett antal typfall som kan leda till en svensk begäran om internationellt stöd. Dessa typfall är: Större naturolyckor och naturhändelser, omfattande utsläpp av biologiska eller kemiska ämnen och oljeutsläpp, kärnenergiolyckor eller andra händelser med radiologiska och nukleära ämnen, smittspridning i form av pandemier

samt samhällets hantering av konsekvenserna av antagonistiska aktioner, t.ex. terroristattacker eller cyberattacker. Utredaren ska också beakta behovet av stöd i förebyggande syfte för att höja den nationella beredskapen, exempelvis inför stora evenemang.

Med utgångspunkt i dessa typfall samt med beaktande av de rättsliga aspekter och de särskilda områden som har identifierats (se närmare Fö2007/1531/CIV, bilaga 2) ska utredaren i uppdragets andra del övergripande beskriva vilket stöd som kan komma att behövas och genom vilka samarbeten och avtal som stödet kan komma att begäras. Utredaren ska därefter identifiera vilka regleringar som stödet kan komma att omfattas av. Brottsbekämpande myndigheters möjligheter att ta emot internationellt stöd utreds för närvarande av Utredningen om internationellt polisiärt samarbete (Ju 2009:06, dir. 2009:36) och omfattas inte av uppdraget. Situationer som leder till höjd beredskap, t.ex. krig, inkluderas heller inte i detta uppdrag.

### **Redovisning av uppdraget**

I arbetet ska utredaren samråda med relevanta myndigheter och övriga berörda aktörer. Utredaren ska fortlöpande hålla Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) informerat om arbetet.

Redovisning av den första delen av uppdraget ska ske senast den 1 december 2010. Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 juni 2011.

(Försvarsdepartementet)

# Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Utredningen om Sveriges  
möjligheter att ta emot internationellt stöd  
vid kriser och allvarliga händelser i fredstid  
(Fö 2010:03)**

---

**Dir.  
2011:19**

Beslut vid regeringssammanträde den 10 mars 2011.

## **Sammanfattning av uppdraget**

Regeringen beslutade den 29 april 2010 kommittédirektiv om en kartläggning av de förutsättningar och hinder som kan finnas för Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid (dir. 2010:49). Uppdragets första del skulle enligt direktiven redovisas senast den 1 december 2010. Uppdraget skulle slutredovisas den 1 juni 2011.

Utredningstiden ändras och uppdraget ska i stället redovisas i sin helhet senast den 16 januari 2012.

(Försvarsdepartementet)

# Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Utredningen om  
Sveriges möjligheter att ta emot  
internationellt stöd vid kriser och allvarliga  
händelser i fredstid (Fö 2010:03)**

---

**Dir.  
2011:113**

Beslut vid regeringssammanträde den 15 december 2011.

## **Förlängd tid för uppdraget**

Regeringen beslutade den 29 april 2010 kommittédirektiv om en kartläggning av de förutsättningar och hinder som kan finnas för Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid (dir. 2010:49). Uppdraget skulle slutredovisas den 1 juni 2011.

Regeringen beslutade den 10 mars 2011 tilläggsdirektiv till utredningen, med ändring av utredningstiden så att uppdraget i stället skulle redovisas senast den 16 januari 2012 (dir. 2011:19).

Utredningstiden förlängs nu ytterligare. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 30 april 2012.

(Försvarsdepartementet)

# Statens offentliga utredningar 2012

---

## *Kronologisk förteckning*

1. Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. U.
2. Framtidens högkostnadsskydd i vården. S.
3. Skatteincitament för riskkapital. Fi.
4. Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området. A.
5. Högskolornas föreskrifter. U.
6. Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012 – långsiktig säkerhet, haverier och global utblick. M.
8. Skadeståndsansvar och försäkringsplikt vid sjötransporter – Atenförordningen och försäkringsdirektivet i svensk rätt. Ju.
9. Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning. A.
10. Läsarnas marknad, marknadens läsare – en forskningsantologi. Ku.
11. Snabbare betalningar. Ju.
12. Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud. Ju.
13. En sammanhållen svensk polis. Ju.
14. Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning. Fi.
15. Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning. M.
16. Att angöra en kulturbygga – för stöd till nyskapande kultur. Ku.
17. Psykiatri och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd. S.
18. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. – den mjuka infrastrukturen på väg. N.
19. Nationella patent på engelska? N.
20. Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter. U.
21. Här finns mer att hämta – it-användningen i småföretag. N.
22. Mål för rovdjuren. M.
23. Mindre våld för pengarna. Ku.
24. Likvärdig utbildning – riksrekryterande gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning. U.
25. Enklare för privatpersoner att hyra ut sin bostad med bostadsrätt eller äganderätt. S.
26. En ny brottsskadelag. Ju.
27. Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst. N.
28. Längre liv, längre arbetsliv. Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre. S.
29. Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid. Fö.

# Statens offentliga utredningar 2012

---

## Systematisk förteckning

### Justitiedepartementet

---

- Skadeståndsansvar och försäkringsplikt vid sjötransporter – Atenförordningen och försäkringsdirektivet i svensk rätt. [8]
- Snabbare betalningar. [11]
- Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud. [12]
- En sammanhållen svensk polis. [13]
- En ny brottskadelaag. [26]

### Försvarsdepartementet

---

- Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid. [29]

### Socialdepartementet

---

- Framtidens högstkostnadsskydd i vården. [2]
- Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning. [6]
- Psykiatri och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd. [17]
- Enklare för privatpersoner att hyra ut sin bostad med bostadsrätt eller äganderätt. [25]
- Längre liv, längre arbetsliv. Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre. [28]

### Finansdepartementet

---

- Skatteincitament för riskkapital. [3]
- Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning. [14]

### Utbildningsdepartementet

---

- Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. [1]
- Högskolornas föreskrifter. [5]
- Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter. [20]
- Likvärdig utbildning – riksrekryterande gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning. [24]

### Miljödepartementet

---

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012 – långsiktig säkerhet, haverier och global utblick. [7]
- Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning. [15]
- Mål för rovdjuren. M. [22]

### Näringsdepartementet

---

- Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – den mjuka infrastrukturen på väg. [18]
- Nationella patent på engelska? [19]
- Här finns mer att hämta – it-användningen i småföretag. N. [21]
- Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst. [27]

### Kulturdepartementet

---

- Läsarnas marknad, marknadens läsare – en forskningsantologi. [10]
- Att angöra en kulturbygga – för stöd till nyskapande kultur. [16]
- Mindre våld för pengarna. [23]

### Arbetsmarknadsdepartementet

---

- Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området [4]
- Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning. [9]