

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

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 krishantering. 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
- Upphållstillstånd 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 stödsats 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.

Tullklareringsförfarandet 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.