

Regeringskansliet
Försvarsdepartementet
103 33 Stockholm

Er referens
Ulf Eliasson

Vår handläggare
Carolina Sandö

Remissvar gällande betänkandet "Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid" (SOU 2012:29)

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) lämnar följande svar på rubricerat betänkande.

Utredningen har gjort en välgrundad kartläggning av hur det svenska systemet är uppbyggt och av befintliga avtal. Utredningen går djupare i de rättsliga än i de praktiska aspekterna. FOI menar att det skulle vara värdefullt om ytterligare analyser gjorts om de särskilda svårigheter som kan uppstå vid exempelvis elavbrott, IT-angrepp eller svåra väderförhållanden.

Med tanke på utredningens slutsats om att Sverige med stor sannolikhet kommer att begära stöd från andra EU-länder liksom med beaktande av att EU har lagstiftningsinstrumentet till sitt förfogande som direkt kan påverka medlemsstaternas arbete ser FOI gärna att en komplettering med en mer ingående analys av EU genomförs.

När det gäller omfattningen av utredningen anser FOI att något annat EU-land förutom de nordiska grannarna även skulle ha intervjuats. En annan aspekt som hade varit intressant att belysa ytterligare är samverkan mellan internationella stödresurser och svenska privata aktörer.

FOI instämmer i att MSB bör ges mycket ansvar i utredningens förslag. Utredningen menar vidare att förmågan att ta emot internationell hjälp inte ska vara dimensionerande eller kostnadsdrivande, men FOI tycker det är oklart hur de föreslagna åtgärderna ska kunna rymmas inom befintliga budgetramar. FOI menar även att det inte räcker med en enskild övning för att komma till rätta med problem och brister i mottagandet av internationellt stöd.

Datum
2012-10-01

Nr
FOI-2012-798

Forskning visar att övningsverksamhet bör vara en kontinuerlig process som fokuserar på olika moment vid skilda tillfällen och att det är centralt att dra lärdomar av erfarenheterna.

FOI stödjer slutsatsen om att arbetet med att undanröja hinder ska fortsätta av krishanteringsaktörerna eftersom detta är ett långsiktigt arbete.

I bilaga 1 återfinns mer detaljerade kommentarer.

Detta remissvar har beslutats av undertecknad Generaldirektör Jan-Olof Lind efter föredragning av Forskare Carolina Sandö.

För FOI,

Jan-Olof Lind
Generaldirektör

Carolina Sandö

Bilaga 1.

FOI:s kommentarer återges i samma ordningsföljd som utredningen har sett på olika områden. Flest synpunkter finns inom kapitel 8 (Hur kan Sverige stärka sin förmåga att ta emot internationellt stöd?), där även underrubrikerna tagits med. Utredningen presenterar en rad förslag som är mycket relevanta för att kunna möjliggöra internationellt stöd vid en kris. I många fall är FOI:s kommentarer av kompletterande karaktär, d.v.s. ytterligare aspekter har tagits med i syfte att fördjupa analysen.

1. Utredningens uppdrag och arbete

Strukturen är tydlig och logisk.

Det hade varit värdefullt om utredningen ytterligare analyserat de särskilda svårigheter som kan uppstå vid exempelvis elavbrott, IT-störningar/angrepp eller svåra väderförhållanden. Exempel på områden som diskuteras i utredningen är införsel av varor för krishanteringsanvändning, vilket föreslås finnas, men Tullverkets databaser kan vara utslagna. Ett annat exempel är legitimering av utländska läkare vilket verkar vara tidskrävande och systemet är förmodligen redan hårt belastat i den typ av kris som föranleder internationellt medicinskt stöd.

När det gäller omfattningen av utredningen anser FOI att det hade varit angeläget att även intervjua, förutom de nordiska grannarna, något annat EU-land. Utredningen konstaterar att hjälp troligast kommer att komma från de nordiska länderna och andra EU-länder. I stället har bl.a. Japan valts ut som studieobjekt och mycket fokus läggs på den japanska krisen under våren 2011. Det hade varit intressant att få erfarenheter från annat EU-land som har tagit emot stöd från andra EU-länder.

2. Erfarenheter och tidigare rapporter

Utredningen har inte till uppgift att undersöka vardagligt internationellt samarbete men det är rimligt att anta att vardagligt samarbete bygger relationer och underlättar samarbete vid en allvarlig händelse/ kris. En översyn av de legala hinder som kan uppstå i vardagligt krisberedskapssamarbete hade varit önskvärd.

Det hade även varit givande om utredningen hade intervjuat inom övriga EU, FN och Nato (inom ramen för EAPR/PFF), som lyfts fram i regeringens skrivelse.¹

¹ *Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet 2009/10:124*

3. Ansvar och rollfördelning vid en kris eller allvarlig händelse

MSB ska vara samordnare vid mottagande av internationell hjälp och FOI vill här framhålla vikten av att den information som MSB besitter om avtal etc. sprids till kommunerna som ju har ett omfattande ansvar även vid större olyckor och katastrofer.

Det hade varit intressant om utredningen även hade tagit upp om det finns upphandlingsregler vid mottagande av internationellt privat stöd (exempelvis elförsörjning etc.) och i så fall hur reglerna ser ut.

4. Internationella samarbeten och avtal

Vad gäller avsnittet som behandlar EU, medför rubriksättningen ”4.3 Civilskyddssamarbetet inom EU”, att det är lätt att tro att det enbart är civilskyddssamarbetet inom EU som kan ha inverkan på Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd. Även EU-samarbete på andra områden, som t.ex. terrorismbekämpning, bör ha en egen rubrik och nämnas mer ingående och i särskild ordning. Rubriksättningen är också missvisande då andra politikområden och frågor som inte direkt ingår i politikområdet ”civilskydd”, om än det kan påverka detsamma, nu står under rubriken. Prövrådsbeslutet är ett exempel på ett område som nu förekommer under ovan nämnda rubrik men som egentligen berör samarbete vad avser bekämpning av terrorism och gränsöverskridande brottslighet. Solidaritetsklausulen, CCA (Crisis Coordination Arrangements) och EU:s larm- och varningssystem är exempel på andra frågor som bör stå under egen rubrik.

Utredningen beskriver också mest delar av EU-samarbetet, men det saknas en analys för vilka möjligheter och utmaningar Sveriges arbete i EU medför för utvecklingen av förmågan att ge och ta emot internationellt stöd. Med tanke på utredningens slutsats om att Sverige med stor sannolikhet kommer att begära stöd från andra EU-länder liksom med beaktande av att EU, till skillnad från andra internationella samarbeten, har lagstiftningsinstrumentet till sitt förfogande som direkt kan påverka medlemsstaternas arbete, bör genomgången och analysen av EU göras mer ingående.

Det är också oklart om uppräknningen av internationella avtal ska ses som en bruttolista på alla svenska avtal med samhällsskydd och beredskapskoppling. FOI saknar t.ex. text om DHS (Department of Homeland Security) -avtalet med USA samt KBV:s bilaterala avtal med USA:s motsvarande organisation.

5. Svar på utredningens förfrågningar

Vad gäller intervjuer har utredningen i stor grad hållit sig inom Sverige och enkäter har även skickats ut till 30 myndigheter och andra intressenter. Svaren på de skriftliga enkäterna är ganska kort beskrivna och det framgår inte tydligt hur dessa svar har använts i utredningens övriga delar.

6. Internationella riktlinjer för värdlandsstöd

FOI undrar hur urvalet har gjorts gällande internationella riktlinjer för värdlandsstöd. I utredningen saknas exempelvis riktlinjer från Afrikanska Unionen och OSSE (Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa). FOI hade även gärna sett riktlinjer för privata aktörer från tredje land.

7. Några internationella jämförelser

Danmark, Finland, Norge och Japan tas upp i utredningen. Genomgången blir en blandning av både systembeskrivning samt i viss mån redogörelse för enskilda händelser.

Vid exemplifiering av förberedelser för internationella klimatmötet i Köpenhamn 2009 nämns, närmast i förbigående, att det förekom strukturella och legala hinder avseende svenskt stöd till Danmark. Det hade varit intressant om utredningen beskrivit vilka dessa var. Dessutom kanske en översyn behöver göras av Nordredavtalet för att även inbegripa förebyggande arbete.

När det kommer till avsnittet om Norge hade det varit givande med en analys kring vilka hinder och/eller möjligheter Norge ser inom det civil-militära området.

Genomgången av den omfattande krisen i Japan under våren 2011 tas upp ingående. FOI skulle gärna sett att utredningen även tagit upp exempelvis sydeuropeiska skogsbränder där man är mer erfaren av att ta emot internationellt stöd så att lärdomarna kan bli flera.

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

8.1 Utgångspunkter för utredningens förslag

MSB ges mycket ansvar vilket FOI tycker är rimligt. Utredningen menar att förmågan att ta emot internationellt stöd inte ska vara dimensionerande eller kostnadsdrivande men FOI tycker det är oklart hur MSB med dessa förutsättningar skulle kunna utgöra en plattform. Dessutom följs denna rekommendation av en rad förslag om åtgärder som alla kommer innebära kostnader.

8.2 Kompetensutveckling genom utbildning och övning

FOI instämmer med utredningen om att det är centralt att satsa på kompetensutveckling genom utbildning och övning.

FOI anser att en specifik övning på regional och central nivå våren 2014 är viktig men att det inte får begränsas till ett tillfälle utan skulle föredra kontinuerlig övningsverksamhet.

Utredningen har fokuserat på vilka åtgärder som skulle kunna vidtas för att Sverige ska kunna ta emot internationellt stöd. Man talar dock inte något om eventuella åtgärder som skulle kunna vidtas för att sannolika givarländer (bl.a. Norden och övriga Europa) bättre skulle kunna ge ett stöd som är anpassat för svenska förhållanden. Ska vi förbereda omvärlden på något sätt för att kunna ge stöd till Sverige?² Vidare ställer FOI frågan hur hanteringen av internationellt stöd som förutsätter att Sverige skickar iväg exempelvis skadade människor/djur till andra länder ska gå till. Planering för detta skiljer sig helt från att planera för att ta emot resurser på svensk mark och det kan finnas särskilda hinder och problem.

Det hade varit värdefullt om utredningen också närmare hade utvecklat de tränings- och utbildningsmöjligheter inom EU som finns.

Den tull- och logistikkunniga personalen i MSB:s personalpool är tränad för en internationell kontext och skulle förmodligen behöva ytterligare träning för att fylla den funktion som föreslås i utredningen.

8.3 Funktioner och verksamheter som behöver förberedas

FOI tycker att utredningen lyfter fram en rad angelägna funktioner och verksamheter som behöver förberedas.

Vad gäller kommunikation via RAKEL ser FOI gärna att svenska krishanterare även förbereder för att ge internationell stödpersonal tillgång till (mobilt) Internet, e-post etc. Personal från andra länder kommer säkerligen ha behov av att kommunicera med sina hemländer och moderorganisationer. Planering för denna typ av utrustning och organisation skulle eventuellt kunna vara en uppgift för MSB.

² Ett exempel som belyser problematiken kan hämtas från brandskyddet av Öresundsbron. Eftersom Danmark och Sverige har olika kopplingar för brandslangar har man behövt installera de två olika kopplingarna vid brandposterna i tunneln mellan danska fastlandet och ön Pepparholmen. Internationellt stöd inom brandbekämpning kanske inte är "den stora frågan" men det kanske finns andra områden där möjligheter till tekniska anpassningar och kompletteringar behöver göras.
http://www.sjofartsverket.se/pages/315/oresundsrapporten_72dpi.pdf

Datum
2012-10-01

Nr
FOI-2012-798

Om Sverige vid en kris av den dignitet som avses *vill* ta emot stöd från aktörer som inte är självförsörjande kommer förmodligen bero på om det handlar om internationell expertis som består av ett fåtal personer eller stora grupper personal.

8.4 Förstärkningspersonal till ett antal funktioner

MSB:s personalpool består i första hand av personal som ofta enligt ansvarsprincipen förmodligen redan har ett ansvar i händelse av en stor allvarlig kris och deras tillgänglighet för andra uppgifter kan ifrågasättas. Dessutom är resurspoolen dimensionerad för internationella uppdrag och det finns en risk för att kapaciteten inte finns på plats i landet när krisen inträffar.

Utredningen föreslår svensk sambandsperson som ska bistå internationell stödgrupp. Ett annat förslag skulle vara medverkan av internationella sambandspersoner (liason officer) i stabsarbete hos svenska krishanterare. Det skulle möjligen underlätta för krishanteringsarbetet om givarländer och organisationer på plats snabbare kan se vilka behov som finns och vilka möjligheter det egna landet eller organisationen har att ge stöd.

Frivilligorganisationer nämns flertalet gånger, inte minst i avseendet förstärkningspersonal, men FOI ställer sig frågande till att utforma ett system utefter den organisation frivilligorganisationer har idag.

8.5 Ökad uthållighet i stabsarbete

FOI instämmer med utredningen om att uthållighet i stabsarbete är angeläget. En möjlighet är kanske att utnyttja FM:s regionala staber för att få stöd.

8.6 Nationell resursöverblick

Det är viktigt med transparens i de behov som uppkommer under en kris. Om omvärlden kan se vilka behov som finns är det lättare att erbjuda hjälp. Det räcker inte alltid med att MSB vet vilka resurser svenska aktörer har. Utredningen handlar om internationellt stöd, men kan MSB förväntas vara konstant uppdaterade på vilka resurser andra länder besitter? Det man inte känner till kan man inte heller fråga om. I utredningen talas det om betydelsen av en nationell resursöverblick för att hantera det internationella stödet. Lika viktigt kan det vara att för omvärlden presentera en lägesbild för de behov som finns. Det är inte alltid vi i förväg kan veta vilka resurser som kan behövas eller vilka resurser och problemlösningar som andra aktörer kan erbjuda. I dagsläget kanske vi inte ens vet vilka aktörerna är som skulle kunna ge stöd till Sverige i en viss krissituation. Därför är det viktigt att i en riktigt allvarlig situation kunna ge omvärlden en tydlig bild av vilket stöd som behövs.

Avseende nationell resursöverblick hade det varit intressant att belysa Regeringskansliets ansvar.

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

FOI tycker det är viktigt att utredningen lyfter fram betydelsen av roll- och ansvarsfördelning vid begäran om internationellt stöd samt nationell lägesbild. Det hade varit värdefullt att även utreda hur svenska privata aktörer som behöver begära internationell hjälp kan få stöd av svenska myndigheter.

8.8 Massmedia och kommunikation

Inga kommentarer.

8.9 Arbetet med att hitta och undanröja hinder behöver fortsätta

FOI stödjer slutsatsen om att arbetet med att undanröja hinder skall fortsätta av krishanteringsaktörerna eftersom detta är ett långsiktigt arbete.

Övriga kommentarer på kapitel 8

En aspekt som skulle kunna beaktas i sammanhanget är förnödenheter där en sista förbrukningsdag har passerats. Det kan gälla läkemedel, livsmedel, medicinsk materiel (förbandsmateriel etc.) Det finns en förhöjd hälsomässig/medicinsk risk men den kan vara värd att ta i en krissituation.

Ytterligare en aspekt som skulle kunna belysas är mottagande av stöd i form av varor, materiel m.m. som inte uppfyller svenska/europeiska normer, men som är användbara i specifika krissituationer. Det kan gälla exempelvis överskottslager eller beredskapslager.

Det hade varit önskvärt om utredningen även hade analyserat möjliga behov av att förse internationella stödresurser med kompletterande utrustning (t.ex. personlig skyddsutrustning).

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

FOI anser det svårt att se hur de föreslagna åtgärderna ska kunna rymmas inom befintliga budgetramar eller så torde det få stora konsekvenser för budgetposterna.

10. Tillträde för internationellt stöd

Även om det inte skulle finnas några juridiska hinder är det viktigt med övning och beredskap på att kunna på att ta emot, eventuellt med illa fungerande infrastruktur, större grupper utländsk personal.

11. Uppehållstillstånd och arbetstillstånd

Se kommentar till kap.10.

12. Förutsättningar för införsel av varor

Tid är ofta av vikt vid allvarliga kriser och regelverken kring införsel av varor verkar vara komplicerade. Det är viktigt att beakta att Tullverkets elektroniska deklareringsfunktioner kan vara utslagna liksom tillgång till databaser för att kontrollera vilka aktörer som är av Tullverket godkända katastrofhjälpsaktörer.

13. Ansvarsfrågor

Inga kommentarer.

14. Behörighet för läkare med utländsk utbildning

Legitimering av utländska läkare verkar vara tidskrävande och systemet är förmodligen redan hårt belastat i den typ av kris som föranleder internationellt medicinskt stöd och eventuellt borde lagstiftningen ses över.

15. Konsekvenser

Som tidigare nämnts anser FOI det svårt att se hur de föreslagna åtgärderna ska kunna rymmas inom befintliga budgetramar. FOI menar även att det inte räcker med en enskild övning för att komma till rätta med problem och brister i mottagandet av internationellt stöd. Forskning visar att övningsverksamhet bör vara en kontinuerlig process som fokuserar på olika moment vid skilda tillfällen och att det är centralt att dra lärdomar av erfarenheterna.