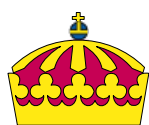


Krishantering ur ett juridiskt perspektiv

Sammanställning från kunskapsmötet för jurister
25-26 januari 2006



Dnr. 0974/2005



Länsstyrelserna



KRISBEREDSKAPS
MYNDIGHETEN

Titel: Krishantering
ur ett juridiskt perspektiv
Prodeucerad av Krisberedskapsmyndigheten (KBM) 2006

KBM:s dnr: 0974/2005

Skriften kan laddas ner från Krisberedskapsmyndighetens webbplats
www.krisberedskapsmyndigheten.se/juristmote

Förord

"Kunskapsmötet får beskrivas som ett unikt möte där jurister från statlig, regional och kommunal nivå diskuterade specifika juridiska krisberedskapsfrågor utifrån var och ens verksamhet.

Förutom gränsöverskridande problemlösning och diskussion skapades många kontakter som kan vara värdefulla vid eventuella framtida kriser. Att kunna förstå varandras verksamhet, få klart för sig när respektive myndighet ska agera vid en kris, identifiera relevant lagstiftning och gemensamt identifiera problem och föreslå lösningar på dessa får ses som en stor framgång för kunskapsmötet.

Genom kunskapsmötet har juristsamverkan på krisberedskapsområdet tagit ett stort steg framåt." – Örjan Dahlberg, jurist, Jordbruksverket

Kunskapsmöte för jurister genomfördes på Radisson SAS i Frösundavik den 25-26 januari 2006.

Dokumentationens syfte är att medvetandegöra problem som kan uppstå vid olika krissituationer samt att öka samverkan inom den offentliga förvaltningen.

Förhoppningsvis kan detta användas som ett stöd för den enskilde tjänstemannens beslutsfattande.

I förberedelsearbetet och vid genomförandet av kunskapsmötet har dessa personer deltagit:

Ann Sofi Agnevik	Sveriges kommuner och landsting
Gert Andersson	Länsstyrelsen Södermanland
Bo Björklund	Krisberedskapsmyndigheten
Örjan Dahlberg	Statens jordbruksverk
Mia Dahlström	Sydlänssamverkan
Stefan Dellså	Länsstyrelsen Stockholm
Ulf Jallander	Länsstyrelsen Halland
Anna Kämpe	Länsstyrelsen Kronoberg
Johan Nyberg	Krisberedskapsmyndigheten
Ing-Marie Persson	Krisberedskapsmyndigheten
Morten Spencer	Länsstyrelsen Gotland
Claes Wiberg	Länsstyrelsen Blekinge

Ett särskilt tack vill arbetsgruppen rikta till:

Rolf Borggren	Länsstyrelsen Kronoberg
Ove Bring	Försvarshögskolan
Per Broström	Försvarshögskolan
Lotta Gustavson	Rikspolisstyrelsen
Key Hedström	Statens räddningsverk
Cecilia Hellman	Försvarshögskolan
Anders Klahr	Socialstyrelsen
Stefan Olsson	Uppsala universitet
Lena Stjernqvist	Länsstyrelsen Kronoberg

Innehåll

1	Sammanfattning	5
1.1	Inledning och syfte	5
1.2	Mål	5
1.3	Ett gemensamt problem: innehållet i kunskapsmötet	5
1.4	Val av målgrupp	5
1.5	Val av form	6
1.6	Samhällskriser	7
1.7	Mänskliga rättigheter, Europakonventionen och andra MR-frågor som kan bli aktuella vid krishantering	9
1.8	Genomförande	10
2	Redovisning av frågor från kunskapsmötet	11
2.1	Extremt väder – höga vattenflöden – vattendomar	11
2.1.1	Scenario	11
2.1.2	Gemensamma frågor	18
2.1.3	Inledande frågor	20
2.1.4	Scenariospecifika frågor	21
2.2	Pandemin hotar det svenska samhället	24
2.2.1	Scenario	24
2.2.2	Gemensamma frågor	28
2.2.3	Inledande frågor	30
2.2.4	Scenariospecifika frågor	31
2.3	Spridning av mul- och klövsjuka i södra Sverige	33
2.3.1	Scenario	33
2.3.2	Gemensamma frågor	38
2.3.3	Inledande frågor	40
2.3.4	Scenariospecifika frågor	41
2.4	IT-attack mot de finansiella systemen	48
2.4.1	Scenario	48
2.4.2	Gemensamma frågor	49
2.4.3	Inledande frågor	51
2.4.4	Scenariospecifika frågor	51
2.5	Radiologisk olycka eller smutsig bomb?	53
2.5.1	Scenario	53
2.5.2	Gemensamma frågor	57
2.5.3	Inledande frågor	59
2.5.4	Scenariospecifika frågor	60
2.5.5	3 oklarheter	64
2.6	Terroristangrepp med massförstörelsevapen	65
2.6.1	Scenario	65
2.6.2	Gemensamma frågor	67
2.6.3	Inledande frågor	69
2.6.4	Scenariospecifika MR-Frågor (3,8 och 10)	71
3	Utvärdering och resultat	72

1 Sammanfattning

1.1 Inledning och syfte

Försöket med kunskapsmöte för jurister från kommuner, länsstyrelser och myndigheter som ingår i samverkansområden (SFS 2002:472¹) genomfördes i januari 2006. Syftet var att diskutera roller och ansvar i sex samhällskriser – extremt väder med höga vattenflöden, pandemi - fågelinfluensa med folkhälsoperspektiv, terrordåd, radioaktiv strålning, IT-attack samt mul- och klövsjuka – som hotar grundläggande värden och kräver samordnade insatser. Syftet var också att öka kunskapen om vilka aktörer som blir inblandade och känna till deras roller, ansvar och regelverk, samt att skapa förutsättningar för samsyn och samverkan.

1.2 Mål

Målet med kunskapsmötet var att deltagarna skulle öka sina kunskaper om ansvarsfördelningen i de aktuella scenarierna för att kunna bidra till att utveckla samverkan både inom länsstyrelsen och mellan berörda sektorsmyndigheter, länsstyrelser och kommuner och att resultatet från de olika grupperna skulle kunna utgöra ett stöd i det fortsatta arbetet för att utveckla samhällets krisberedskap.

Syftet med denna dokumentation är att utgöra ett stöd för det fortsatta arbetet att utveckla samhällets krisberedskap.

1.3 Ett gemensamt problem: innehållet i kunskapsmötet

Det råder osäkerhet om ansvarsfördelningen mellan olika krisaktörer. Sårbarheten och de nya kraven på säkerhet gör att det finns ett behov av att precisera områdesansvariga organs roller och ansvar (SOU 2001:41, s. 65-66). Analyser av orkanen Katrina i New Orleans år 2005 visar också på brister i samordningen mellan federal, regional och lokal nivå och brister i samordningen av resurser. Den svenska katastrofkommissionen efter flodvågskatastrofen i Sydostasien (SOU 2005:104) visar att de sena reaktionerna bland annat berodde på avsaknaden av en fungerande organisation för krishantering i statsförvaltningen. I båda fallen rådde oklarhet kring roller och ansvar inför oväntade och omfattande katastrofer som krävde resurser utöver det vanliga. Vem skulle göra vad? Åtminstone vid hanteringen av flodvågskatastrofen förstod många inte vidden och omfattningen av händelsen i de tidiga rapporterna. Detta framgår av förhören i Konstitutionsutskottet under februari 2006. Någon form av utbildning behövs alltså för att hanteringen av samhällskriser ska fungera bättre.

1.4 Val av målgrupp

För att reda ut roller och ansvar mellan olika myndigheter och instanser under samhällskriser då flera sektorer och myndigheter i samhället påverkas

¹ Har ersatts av förordning 2006:942 sedan den 1 september 2006.

är jurister en strategisk målgrupp. Jurister vid myndigheterna förväntas vara de som kan svara på vad myndigheten har för roll och ansvar i olika sammanhang. Men när något inträffar som ingen någonsin har varit med om eller kan föreställa sig är det svårt att ge ett heltäckande svar. Särskilt i det akuta skedet när krisen är ett faktum och alla är tagna på sängen ligger det nära till hands att först och främst svara för den egna myndighetens roll och ansvar. I efterhand kan det visa sig att roller och ansvar glappar så att det medför allvarliga konsekvenser för krishanteringen. Därför behöver jurister diskutera roller och ansvar i förväg.

1.5 Val av form

Hur kan roller och ansvar diskuteras på ett bra och effektivt sätt? Försöket med kunskapsmötet för jurister initierades och planerades av en arbetsgrupp bildad redan 2001 på länsstyrelsernas initiativ av försvarsdirektörerna. Gruppen förstärktes med representanter från målgruppen, dvs. jurister från länsstyrelserna, sektorsmyndigheterna och Sveriges kommuner och landsting. En representant från Krisberedskapsmyndigheten har deltagit från början. Arbetsgruppens vilja med kunskapsmötet var tvåfaldigt: dels att utveckla samverkan av krisberedskapen genom att bygga på en pedagogik som svarar mot uppdraget för Krisberedskapsmyndigheten, dvs. att samordna insatser för kompetensutveckling och sprida kunskap för att hantera konsekvenser av samhällskriser, dels att skapa goda förutsättningar för dialog och reflektion. Eftersom varje situation är unik går det inte att i förväg fastslå exakta kriterier för vem eller hur något ska göras och vad som ska göras. Arbetsgruppen valde scenarioteknik, som har viss likhet med problembaserat lärande, men skiljer sig på så sätt att svaren inte är givna. Scenarier kan utformas så att de i flera avseenden stämmer med definitionen av en samhällskris (se nedan). Arbetsgruppens förhoppning var att de i scenariet berörda sektorerna och verksamheterna skulle ha deltagande representanter för att delge sin erfarenhet och kompetens till lösningen. På så sätt skulle helhetssyn och ett lärande som gynnar tvärsektoriell samverkan uppnås. Kunskapsmötet skulle bli en demokratisk kunskapsprocess. Detta är särskilt viktigt eftersom varje myndighet behåller sitt ansvar i enlighet med ansvarsprincipen.

De inbjudna – som slutligen representerades av samtliga 21 länsstyrelser, sex kommuner, några landsting och 20 sektorsmyndigheter – valde mellan sex olika scenarier (enligt ovan).

Arbetsgruppen bedömde att programmet för kunskapsmötet fick omfatta högst två dagar. Inbjudan skickades ut i god tid, dvs. tre månader i förväg. Merparten av kunskapsmötets tid tillbringades i scenariogrupperna. Scenarierna har arbetats fram av Krisberedskapsmyndigheten i samarbete med ansvariga sektorsmyndigheter och länsstyrelsernas chefsjuristgrupp. Scenarierna hade tillskickats deltagarna i förväg liksom ett tillhörande frågebatteri en månad i förväg. Allt i syfte att kunskapsmötet skulle bli så effektivt som möjligt. I varje scenariogrupp fanns ordförande och sekreterare utsedda i förväg och datorer med projektorer så att alla kunde se hur dokumentationen växte fram.

Vissa delar genomfördes i plenum: inledningen, en presentation av krishanteringssystemet och en programpunkt som illustrerade en dialog, samt ett pass med bl.a. Ove Bring om mänskliga rättigheter vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Även avslutningen skedde i plenum. Illustrationen av dialogen handlade om erfarenheter från stormen Gudrun och genomfördes av chefsjuristen och beredskapsdirektören i Kronobergs län.

Val av fortsättning, dvs. hur dokumentationen från grupperna skulle hanteras och hur en eventuell uppföljning skulle gå till diskuterades av arbetsgruppen. Gruppen beslöt till en början att skicka ut all gruppdokumentation till samtliga deltagare vid kunskapsmötet för eventuella synpunkter och kompletteringar. Med utgångspunkt från dessa var nästa steg för arbetsgruppen att välja hur en eventuell fortsättning skulle se ut. Denna dokumentation är ett led i processen.

1.6 Samhällskriser

I lagen (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting² anges att en extraordinär händelse avser en situation som avviker från det normala och innebär allvarliga störningar eller överhängande risk för sådana i viktiga samhällsfunktioner. Krishanteringens förutsätter en bred tvärsektoriell samverkan (prop.2005/06:133, sid.51). Den enskilde, både individer och företag, har ett primärt ansvar att vidta och bekosta åtgärder för att förhindra och begränsa olyckor och skador. Först om och när detta inte är möjligt har det allmänna ett ansvar att ingripa. "Att förebygga och att skapa förmåga att hantera kriser är i dag en integrerad del av olika aktörers ordinarie verksamhet" (a.a. s.52). Principerna för hur en samhällskris ska hanteras bygger på ansvar, närhet och likhet. Det innebär att den som har ansvar för en verksamhet i normala fall också bär ansvaret för den vid en kris. Närhetsprincipen innebär att krisen skall hanteras där den inträffar och av dem som är närmast berörda och ansvariga. Likhetsprincipen innebär att förändringar i organisationen inte ska göras större än vad som krävs. De aktörer och myndigheter som normalt har ansvar för en verksamhet ansvarar för verksamheten även i en tvärsektoriell kris. Det innebär att polisen t.ex. alltid svarar för polisverksamheten, räddningstjänsten för skadeavhjälpning, kraftbolagen för att säkerställa elleveranser etc. (Ds 2006:1, s. 27). Efter flodvågskatastrofen föreslogs två ytterligare principer, nämligen enkelhetsprincipen: att krisorganisationen är enkel och överblickbar och försiktighetsprincipen: att åtgärder bör sättas in redan i en fas då det inte finns full information om krisen (SOU 2005:104).

En strategi för samhällets säkerhet

"Att stärka samhällets säkerhet kräver att det som skall skyddas, vad som hotar och medlen för att stärka säkerheten ses i ett sammanhang. Denna

² Lagen gällde vid kunskapsmötets genomförande i januari 2006, men har nu ersatts av Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

helhetssyn bör genomsyra verksamhet över hela kedjan från orsaksförebyggande och sårbarhetsreducerande till hanterande och återuppbyggande verksamhet. Arbetet bör bedrivas utifrån en strategi som tar sin utgångspunkt i:
mål för säkerhetsarbetet
hot mot säkerheten och
medel för att stärka säkerheten.
Målet för Sveriges säkerhet bör vara att värna
befolkningens liv och hälsa
samhällets funktionalitet samt
förmågan att upprätthålla grundläggande värden som demokrati,
rättssäkerhet samt mänskliga fri- och rättigheter" (prop.2005/06: 133,
s.44).

Osäkerheten som problem

Det är osäkerheten som är problemet skriver Stefan Olsson i KBM:s temaserie 2006:3 "Så fungerar författningen vid kriser".

Arbetsgruppen har valt att nedan referera till valda delar ur denna skrift, som gruppen anser vara relevanta i denna sammanställning.

Till exempel hur definieras problemet; är det en kris, extraordinär händelse, etc. Situationen/händelsen som uppstår skall kunna härledas till gällande lagstiftning. Jfr Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, Lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

"Konstitutionen finns till för att säkerställa att beslut kommer till på rätt sätt, och om det finns gott om tid till förfogande och god kunskap om vad som skett i ett visst fall, är förutsättningarna för att fatta konstitutionellt riktiga beslut mycket goda. Frågans dignitet i sig påverkar inte detta. Det som försätter konstitutionen i en problematisk situation är tidsnöden och den allmänna osäkerheten. En kris kan komma plötsligt och oväntat, där beslutsfattarna måste agera på ett mycket osäkert kunskapsunderlag."³

"Konstitutionalismens huvudtanke är att statens maktutövning skall vara kontrollerad. Den får gärna vara kraftfull, men den måste ske under ordnade former, för annars är det mycket stor risk för att övergrepp sker. Följaktligen bör så många osäkerheter som möjligt elimineras. För där det uppstår oklarheter öppnar sig ett utrymme för godtycke, och godtycke är ett första steg mot övergrepp.

De osäkerheter som idealt sett bör undvikas kan sägas vara fem typer. Det kan vara osäkerheter om:

1. fakta
2. värden
3. lagen
4. beslutsfattarnas rationalitet
5. institutionella förhållanden (se sid. 11 KBM:s temaserie 2006:3)"⁴

³ Olsson s.11

⁴ ibid. s.11

”Problemet är snarare att ingen exakt kan säga vad som har hänt, och inte heller kan vi vara säkra på att de som skall hantera situationen uppträder fullt rationellt. Ingen kan därför med säkerhet säga vad som är rätt eller fel.”⁵

”En annan viktig aspekt av problemet är att alla berörda personer inte sitter inne med samma mängd information. Det kontrollsystem som finns inbyggt i konstitutionen bygger på att olika instanser granskar varandra, såväl inom som utom statsapparaten, med allmänheten som den yttersta granskaren. Alla dessa instanser har dock inte samma insyn.

Resultatet blir att en beslutsfattare kan agera med full kunskap om problemet och fatta ett noga övervägt beslut, men ändå bli misstänkt för att inte ha gjort detta på grund av att andra aktörer t.ex. media inte har full kunskap. Det som uppfattas som tvärsäkert för beslutsfattaren kan mycket väl uppfattas som osäkert av allmänheten. Problemet med osäkerheten försvinner alltså inte även fast beslutsfattarna är säkra på vad de gör.”⁶

Det kan vara svårt att på förhand lagstifta om okända extraordinära händelser. Därför behövs andra grepp t.ex. kontrollmekanismer (arbetsgruppens kommentar). I nedanstående tabell anger Stefan Olsson exempel på sådana.

Tabell 1: Kontrollmekanismer till skydd för rättsstaten i krissituationer⁷

1. tidsgränser
2. intern tillsyn
3. hierarkisk tillsyn
4. samtidig extern tillsyn
5. godkännande från högre instans
6. information till allmänheten
7. granskning i efterhand
8. dokumentation
9. åtal

1.7 Mänskliga rättigheter, Europakonventionen och andra MR-frågor som kan bli aktuella vid krishantering

Strategin för Sveriges säkerhet anger: ”Målet för Sveriges säkerhet bör vara att värna befolkningens liv och hälsa, samhällets funktionalitet samt förmågan att upprätthålla grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet samt mänskliga fri- och rättigheter” (prop.2005/06:133, s.44). För att under Kunskapsmötet beakta grundläggande värden vid samhällskriser genomfördes ett pass i plenum om Europakonventionen. Hotas de mänskliga rättigheterna i något avseende i de sex scenarierna? Hur kan de i så fall skyddas? Hur kan jurister gå tillväga för att förvissa sig om att deras myndighet respekterar de mänskliga rättigheterna? Vilka blir konsekvenserna om Sverige kränker dem? Några av frågorna i respektive scenario handlade om mänskliga rättigheter.

⁵ ibid. s.12

⁶ ibid. s.12

⁷ ibid. s.19

1.8 Genomförande

Kunskapsmötet genomfördes med sex olika grupper som arbetade utifrån lika många scenarier, tagna ur KBM:s scenariebänk. Dessa var; Extremt väder – höga vattenflöden - vattendorar; Pandemi/Fågelinfluensa ur ett folkhälsoperspektiv; IT-attack mot de finansiella systemen; Mul- och klövsjuka; Radioaktivt nedfall samt Terroråd med massförstörelsevapen.

Denna sammanställning är fri från tolkningar och ändringar från arbetsgruppen som istället har inriktat sig på att tillhandahålla råmaterialet i en så överskådlig och lättillgänglig form som möjligt.

2 Redovisning av frågor från kunskapsmötet

Inledningsvis fick samtliga grupper fem allmängiltiga frågeställningar och därefter följde scenariospecifika frågor.

2.1 Extremt väder – höga vattenflöden – vattendorar

Scenariot beskriver en extrem vädersituation med stora regnmängder och kraftiga vindstyrkor som drabbar stora delar av landet. Följderna blir svåra översvämningar, skred och ras, dammbrott och omfattande stormskador. Erfarenheter från inträffade händelser och incidenter samt bedömningar i övrigt visar att ett sådant scenario är möjligt, även om just en sådan svår påfrestning på samhället som här beskrivs ännu inte har ägt rum i Sverige.

Svealand och Götaland berörs av ovädret och inom detta område blir östra Svealand och nordvästra Götaland svårast drabbat.

Det inledande avsnittet "Förspelet till krissituationen" beskriver hur vädret utvecklas fram till dess att en omfattande krissituationen uppstår. Sedan kommer ett avsnitt "Krisituationen", där den fortsatta vädersituationen och dess följder beskrivs. Konsekvenserna redovisas närmare för Stockholms- och Göteborgsområdena. För övriga delar finns endast uppräknat exempel på hur samhället och dess olika funktioner m.m. drabbas.

I ett avslutande avsnitt "Vissa problemområden" tecknas vissa problem beträffande ledning, samordning och information, som uppstår under krissituationen.

2.1.1 Scenario

Förspelet till krissituationen

Efter en regnrik sensommar är i månadsskiftet augusti-september sjöarna och vattenkraftens regleringsmagasin ovanligt välfyllda i större delen av Sverige. Markvattenhalten och grundvattennivåer är också ovanligt hög.

SMHI har med anledning av denna situation informerat om att de våta förhållandena ger förutsättningar för höga flöden om det skulle börja regna rikligt. Det är dock inte fråga om någon regelrätt varning.

Informationen har gått ut till bland andra länsstyrelser och kommunala räddningstjänster samt de ansvariga för vattenregleringarna runt om i Sverige. Informationen noteras men den medför inte att något speciellt görs. Reglerarna fortsätter var och en på sitt håll att hantera avtappningen utifrån de detaljföreskrifter som anges i respektive vattendom. Någon uppmärksamhet i massmedia väcker heller inte informationen.

Observera att vattendorar med regleringsföreskrifter inte bara finns för vattenkraftsdammar utan också för sjöar med dammar, som inte har någon anknytning till vattenkraft. För t.ex. Mälaren finns således en vattendom som anger vid vilka vattennivåer avtappning får ske och hur mycket som får tappas ut vid respektive nivå. Stråvan skall vara att nå normalvattenstånd. Spelrummet mellan normalvattenståndet och den högsta "tillåtna" vattennivån är för Mälaren 56 cm. Nämnas kan för övrigt att Mälaren ligger 66 cm över havet när normalvattenstånd råder på respektive ställen.

Den 9 september visar väderprognoserna att det skall komma stora regnmängder i östra Svealand de närmaste dagarna. SMHI varnar i enlighet med sina rutiner för höga flöden i vattendragen i östra Svealand. Mälaren omfattas inte av varningen.

Med höga flöden menas enligt SMHI i dessa sammanhang "vattenföring med återkomsttid på 2-10 år, vilket kan medföra mindre översvämningsproblem". Varningarna uppmärksammas av de berörda reglerarna, som därefter följer väder och vattennivåer extra noga inom sina områden. Avtappningen ökas på om så följer av vattendomens bestämmelser. Mälaren omnämns inte i varningen och den pågående avtappningen ändras inte. Länsstyrelser och räddningstjänster skärper uppmärksamheten. En viss kontroll av beredskapen görs.

Enkla kontakter tas inom de samverkansgrupper som finns för en del reglerade vattendrag. De kommunala räddningstjänsterna skall svara för egentligt räddningsarbete om en översvämning kräver sådant. Utvecklas situationen till en "extraordinär händelse" har kommunen enligt lagstiftningen ett särskilt ansvar. Eftersom de nämnda organen varit med om liknande översvämningsförut, finns det rutiner och man vet vad man bör göra och inte göra och man oroas inte. Någon nämnvärd oro förväntas heller inte uppstå hos befolkningen. Man har delvis blivit luttrad med åren.

Den 10 september återkommer SMHI med en ändrad och mycket allvarligare prognos. Det regn som nyss påbörjats kommer att vara mycket kraftigt och drabba stora delar av Svealand och Götaland under någon eller några dagar. SMHI varnar för höga flöden i vattendragen i stora delar av Svealand och Götaland. För en del vattendrag, t.ex. för vattendrag som rinner ut i Mälaren, anges risk för mycket höga flöden. För stora sjöar, t.ex. Mälaren och Vänern, gäller enbart risk för höga vattennivåer.

Med mycket höga flöden menas "en vattenföring med återkomsttid på 10-50 år, vilka medför översvämningsproblem på utsatta ställen". Med enbart höga flöden avses som tidigare nämnts vattenföring som kan "medföra vissa översvämningsproblem".

Redan den 11 september har regnet hunnit åstadkomma översvämningsflerstädes kring vattendragen i Svealand och norra Götaland. De kraftiga regnen har orsakat lokala skador på landsvägar och järnvägar samt bebyggelse och jordbruksmark. Även skador på el samt vatten och avlopp inträffar. Kommunerna inklusive sina räddningstjänster, Elbolag, Vägverket och Banverket får ett styvt arbete med att hantera situationen. Räddningsverket bistår från sina regionala förråd med bl.a. invallningsmateriel.

Vattennivån i de stora sjöarna stiger successivt men översvämningsgränsen är ännu inte nådd.

Det stora regnet och dess konsekvenser har väckt stort uppseende i massmedia. Kritik förs fram mot att SMHI i sina prognoser först "missat att regnet skulle bli så kraftigt och att det skulle drabba så stora områden". Myndigheterna borde också bättre kunna hantera översvämningsarna, anser man. "Har inte de ansvariga lärt sig något efter alla översvämningsinträffat de senaste åren?"

Räddningsverket kräver in dagliga rapporter från länsstyrelserna om översvämningsläget och dess konsekvenser.

Länsstyrelserna har i sin tur kontakter i första hand med kommunerna (säkerhets/beredskapsamordnare) och de kommunala räddningstjänsterna. Den 11 september meddelar SMHI att regnet väntas upphöra senare under dagen och att den mest troliga väderutvecklingen ger uppehållsväder under den närmaste veckan. Det kommer i så fall att ta några dagar innan vattennivåerna

slutar stiga definitivt och ytterligare ett antal dagar innan vattnet sjunkit tillbaka till normalare nivåer. SMHI anger emellertid att det finns en inte obetydlig risk att ett nytt omfattande regnområde drar in över Sverige om ett par dagar.

Avbrottet i regnandet hälsas med glädje och reparations- och återställningsarbeten påbörjas i de drabbade områdena. Att nivåerna i flera fall kommer att stiga något ett par dagar till tas med jämnmod. Faran blåses inte över eftersom det finns en viss risk för nya omfattande regn.

Krissituationen

Sammanställning av väder under perioden 13-22 september

Den 12 september har regnet upphört. Den 13 september varnar SMHI för omfattande regn med höga flöden som följd. Det nya intensiva regnvädet drabbar stora delar av Svealand och Götaland. SMHI varnar för mycket höga till extremt höga flöden i vattendragen i Svealand och norra Götaland.

Det kraftiga regnet fortsätter och den 15 september varnar SMHI för extremt höga flöden över lag i Svealand och norra Götaland och mycket höga flöden södra Götaland och sydöstra Norrland.

Regnet avtar den 18 september.

Ett nytt regnområde drar in över Sverige den 20-22 september och ger stora regnmängder främst i delar av Svealand och södra Norrland.

Den 21-22 september råder västliga stormar med orkanstyrka i vindbyarna i ett band från västra Götaland till östra Svealand.

Scenariobeskrivningen utifrån ovan nämnda situationer delas i fortsättningen upp på

- Mälaren och Stockholmsområdet
- Göta älv och Göteborg
- Övriga drabbade delar av Sverige i sammandrag

Mälaren och Stockholmsområdet

I Mälaren stiger vattnet den 14 september till "översvämningsgränsen", d.v.s. den nivå som inte bör överskridas enligt regleringsbestämmelserna i gällande vattendom för Mälaren. Redan på morgonen den 15 nås nivån med 100 års återkomsttid, det s.k. 100-årsflödet, enligt den riskkartering för Mälaren som framställts av SMHI för Räddningsverkets räkning. 100-årsnivån, som ligger 10 cm över "översvämningsgränsen", är en statistiskt framräknad nivå baserad på tidigare inträffade höga vattenstånd. Vid det senaste högflödet år 2000 kom nivån att stanna endast 3 cm över "översvämningsgränsen", men om vattendomen hade följts till punkt och pricka när det gäller avtappningen hade det blivit cirka 10 cm.

I Stockholmsområdet, d.v.s. Stockholms stad och kranskommunerna vid Mälaren, följs utvecklingen sedan en tid tillbaka noggrant av Länsstyrelsen och kommunerna och dess räddningstjänster. Samverkansmöten hålls. Fram till den 12 september anses det inte behöva göras några förberedande räddningsinsatser såsom t.ex. invallningar eller förberedelser för invallningar. Någon "räddningstjänstsituation" enligt lagens mening anses heller inte föreligga. Dessutom har regnet upphört och den pågående höjningen av Mälarytan avtar snart. De relativt begränsade följderna för Stockholmsområdet bedöms kunna klaras ut med smärre punktinsatser på en del ställen.

Maximal avtappning från Mälaren sker sedan en tid tillbaka enligt bestämmelserna i vattendomen. En källa till ifrågasättande och irritation har varit, att de stora slussarna vid Hammarby i Stockholm och Södertälje endast får utnyttjas för utsläpp av relativt sett små vattenmängder. Orsaken är att

slussarna och kanalerna inte är byggda för avtappningsändamål. Skador kan därför uppstå och slussarna bli obrukbara.

Dessutom prioriteras slussningar av fartyg, vilket gör att slussarna ganska ofta måste hållas stängda av det skälet. Stängningen vid varje slussning måste pågå ganska länge vid varje enskilt tillfälle. Sedan slussportarna stängts måste nämligen fartyget på avstånd först vänta på att den strömning, som trots allt bildas vid den relativt ringa avtappningen, avtar.

Kommuner och jordbrukare m.fl. runt Mälaren påpekar att det är märkligt att man inte gjort någonting åt dessa problem som uppmärksammades redan vid det höga flödet år 2000. Och varför har man inte också utökat utsläppsmöjligheterna i Söderström vid Slussen. Landshövdingarna runt Mälaren har ju redan skrivit om alla dessa utsläppsproblem och föreslagit lösningar, men varför händer ingenting?

Sådant var utgångsläget när situationen hastigt och helt oväntat förvärrades redan den 14 september. Regnet öser ner och det är oklart är hur länge ovädret skall fortgå.

Mälaren, vars stigning på grund av det förra regnet ännu inte upphört, börjar nu stiga mycket kraftigt de närmaste dagarna. Regnet pågår hela tiden och prognoserna är fortsatt mörka.

Den 17 september passerar Mälaren nivån för beräknat högsta vattenstånd enligt Räddningsverkets riskkartering. Ett sådant vattenstånd, som ibland även benämns 10 000-nivån, kan uttryckas som en nivå som med en procents sannolikhet kan inträffa under en 100-årsperiod. Den beräknade nivån för Mälaren är 93 cm över översvämningsnivån. Och vattennivån fortsätter att stiga.

En mycket svår olycka inträffar under översvämningsens gång. Ett pendeltåg störtar ner från pendeltågsbron över kanalen i Södertälje och över 100 personer omkommer och många skadas. Orsaken till olyckan visar sig vara följande. För att minska trycket av det översvämmade vattnet på framförallt huvudstaden Stockholm öppnas Södertäljeslussen helt och hållet. Som tidigare nämnts medges inte detta enligt vattendomen men undantag kan i princip göras med stöd av Lag om skydd mot olyckor eller Miljöbalken. De fritt forsande vattenmassorna eroderar fundamenten till pendeltågsbron och olyckan eller snarare katastrofen är ett faktum.

Även Hammarbyslussen öppnas helt och i strid mot vattendomen. Inga olycksfall har inträffat men svåra erosionsskador uppstår. En bro blir obrukbar och botten, stränder och kajer förstörs på ett olycksbådande sätt.

Det står snart klart att ett omfattande och tidsödande reparations- och återställningsarbete är att vänta vid de båda nämnda stora slussarna och kanalerna. Fartygstrafiken måste under den tiden stängas av, vilket bl.a. innebär svåra förluster för Sjöfartsverket. Eventuellt kan handelssjöfarten på Mälaren skadas för en mycket lång tid framåt, genom att transportkunderna väljer andra transportlösningar, t.ex. med omfattande landsvägstransporter. I sammanhanget kan nämnas att EU har förordat en fortsatt och utvecklad insjöfart, eftersom den är det i särklass mest miljövänliga transportsättet.

Huvudstaden Stockholm blir en översvämmad stad. De förebyggande åtgärderna med invallningarna och läns-pumpningar har visserligen satts igång, men de visar sig man inte hunnit och kunnat tygla de hastigt ökande vattenmassorna, som efter hand ger helt "ofattbara" vattennivåer. Det har dessutom börjat uppstå brist på lämpligt invallningsmaterial och läns-pumpar. Den mycket hårda västliga stormen den 21 september medför att Mälarevattnet drivs upp mot Stockholm. Vattenståndet stiger då en halv meter extra, och kraftiga vågor späder ytterligare på de svåra problem som uppstått.

Vattnet vandrar således på allt högre nivåer genom gator och gränder, breder ut sig och bildar till slut mäktiga nya forsar när det rinner över kajkanterna mot Saltsjön. Vattnet går också ner i "Stockholms undre värld", d.v.s. de tunnelbanor, försörjningstunnlar och andra utrymmen som finns under stadens gator. Ett stort undervattenshav bildas, som det kommer att ta mycket lång tid att pumpa ur.

Tunnelbanan sätts ur spel och väntas så förbli för lång tid framåt. Erfarenheterna från översvämningen i Prag förskräcker.

Elförsörjningen med el-stationer (kopplingspunkter) och ställverk belägna i försörjningstunnlarna eller annars under gatunivån slås ut inom framförallt stora delar av Stockholms innerstad ("Stenstaden"). Även el-stationer som ligger ovan gatunivån och blir översvämmade orsakar elavbrott. Känsliga punkter vid översvämning är dessutom själva inkopplingen till enskilda fastigheter, vilken oftast är belägen i källarplanet som kan vara översvämmat. Då hjälper det inte om elbolagen skulle klara elsystemet i stort.

Många för hela riket viktiga samhällsfunktioner blir drabbade. Exempelvis regeringen, och därmed landets högsta krisledning, riksdagen, slottet, central verk (såsom t.ex. krisberedskapsmyndigheten), Börsen, Riksbanken och andra banker, sjukhus, omsorgsverksamhet, företag, varuhus och andra butiker etc. och givetvis allmänheten och då särskilt de svagare grupperna.

Elektronisk kommunikation (tele, mobiltelefoni, IT) slås ut i ungefär samma omfattning som elförsörjningen vid den svåra översvämningen av försörjningstunnlarna och andra utrymmen under gatunivån eller i översvämmade områden i övrigt. Till detta kommer en del avbrott, som inte beror på översvämningen utan enbart är föranledda av el-bortfall. Eventuellt tillgängliga reservanordningar för el klarar en sådan situation men ofta endast under kortare tid.

Järnvägstrafik genom Stockholm omöjliggörs helt. Eftersom järnvägar blir oframkomliga även inom andra delar inom östra Svealand är det svårt att hitta alternativ. Bussar och lastbilar får ersätta, men också dessa får problem att ta sig fram på många ställen med anledning av svåra skador på vägarna.

All fordonstrafik genom Gamla stan stoppas. Även på många andra ställen har vattnet skurit av gatu- och vägförbindelserna och bilisterna måste välja tidsödande omvägar, om ens sådana finns att tillgå. Ambulanser och räddningstjänst får svårt att ta sig fram. Distributionen av livsmedel, andra varor och bensin m.m. störs kraftigt. Trafikkaos uppstår emellanåt när trafikljus slutat fungera, samtidigt som bilister har blivit stressade, när de försöker hinna utföra viktiga transporter innan vattnet stiger ännu mer. Polisen har ett tungt arbete med trafikreglering och avstängningar.

Vattenförsörjningen sätts på prov. För de stora vattenverken som tar sitt vatten från Mälaren och betjänar 1 miljon människor i Stockholmsområdet innebär det höga vattenståndet inga omedelbara större vattenkvalitets- eller reningstekniska problem. Däremot är det ett allvarligt hot mot råvattenkvaliteten på lite sikt, då det kan bli mycket svårt eller omöjligt att rena vattnet.

Det beror på att stora mängder lera, humusämnen, närsalter m.m. från åkerjord tillförs Mälaren från det översvämmade tillrinningsområdet via markavrinning direkt till diken, bäckar och åar och sedan snabbt vidare till sjön. Dessutom sker ursköljning av gammalt närsaltrikt bottensediment från diken, bäckar och åar vilket kommit från enskilda avloppsanläggningar, åkerbruk m.m. och som ackumulerats under många år. Från gamla industri- och soptippar framspolas giftiga ämnen såsom tungmetaller. Dessutom tillförs Mälaren stora mängder förorenat dagvatten samt bräddvatten från avloppsverk m.m.

Den största tillrinningen till Mälaren sker i de västra och norra delarna av sjön. Normalt tar det lång tid (ca 1 år) innan vattenmassorna vandrat bort mot den östra delen och Stockholmsområdet och en god självrening hinner ske. Men vid extrem högvattenföring förkortas vandringstiden drastiskt även om det ändå tar någon tid innan vattenmassorna nått östra Mälaren. Självreningen blir mycket marginell. En viss utspädning av föroreningarna sker dock i den djupa östra delen av Mälaren.

Svåra reningsproblem för Storstockholms stora vattenreningsverk väntas således uppstå inom någon tid. Hög beredskap upprätthålls dock hos vattenverken om det ändå snart även i den östra delen av Mälaren skulle framspolas oväntade, kraftiga och giftiga föroreningar från gamla industriområden, soptippar m.m. Förorenade områden finns det gott om. Då inträffar störningen av vattenreningen snabbare.

Sommaren efter den svåra översvämningen blir det hög risk i Mälaren för massiv blomning av giftiga grönalger, som gynnas av det extremt stora närsaltläckaget till sjön plus ljus och varmt vatten.

Sammanfattningsvis drabbas således Storstockholms vattenförsörjning mer långsiktigt men svårförhindrat av en mycket svår översvämning av Mälaren.

En fördel med tanke på det pågående elavbrottet är att vattenförsörjningen är utrustad med reservkraft.

Observera emellertid att för andra vattenverk, grundvattenverk och ytvattenverk, som tar sitt råvatten från "mer oskyddade" och mindre vattentäkter, uppstår omedelbara störningar i rå- och dricksvattenkvaliteten genom bl.a. inträngning av avloppspåverkat vatten till brunnarna. Vattnet måste allt efter kvalitetsförsämringen kloreras av vattenverken, kokas av brukarna, förbjuds att användas som dricksvatten över huvud taget. Till sist måste vattnet avstängas helt, vilket måste ske på flera håll inom andra drabbade områden än Storstockholm.

Avloppssystemen med bl.a. avloppspumpstationer dränks av allt vatten och avloppet måste bräddas, d.v.s. skickas orenat ut i Mälaren. Till detta kommer nedsmutsat dagvatten. Orenat avloppsvatten trycks på flera ställen upp genom fastigheternas golvbrunnar.

De svaga grupperna i samhället, som har svårt att reda sig under normala förhållanden, får det än svårare. Omständigheterna gör att hygienen försämras och antalet mag- och tarmsjukdomar ökar över det normala. Många vågar sig inte ut på grund av regn, storm och översvämningar för att t.ex. handla mat och blir dessutom extra isolerade eftersom teleförförbindelserna är avbrutna. Även el-bortfallet ställer naturligtvis till problem.

Trycket ökar på räddningstjänst, ambulanstransporter, sjukvård och socialtjänst, samtidigt som dessa funktioner drabbas av egna störningar på grund av ovädret. Den svåra tågolyckan i Södertälje krävde stora insatser, men utöver den har flera andra olycksfall inträffat på grund av det svåra ovädret med översvämningar och stormar. Antalet med dödlig utgång har efter hand stigit till över tio.

Hjälpinsatser försvåras eftersom många gator och vägar skadas eller översvämmas och blir oframkomliga för biltransporter.

Översvämningarna i Sverige har givetvis blivit en riksangelägenhet och röner stort internationellt intresse. Många undrar varför ingenting gjorts för att förhindra den uppkomna situationen för huvudstaden Stockholm. "Mälaren ligger ju bara några meter från "räddningen" Saltsjön. Vem bär ansvaret?"

Göta älv och Göteborg

Stormen den 21-22 september höjer kraftigt havsvattenståndet och detta i kombination med extremt höga flöden i Göta älv förorsakar att vattnet stiger över kajkanterna längs Göta älv. Stora översvämningar uppstår i industriområdena men även en del bostadsområden drabbas.

De långvarigt blöta förhållandena får till följd att det den 22 inträffar ett stort skred i Göta älvs dalgång som gör att Göta älv till stor del blockeras. Stigande vattenstånd uppströms och kraftig erosion av den ej raserade strandkanten hotar allvarligt bebyggelse och kommunikationer. För att minska problemen stryps tappningen från Vänern, och man tar därmed en kalkylerad risk att förorsaka nya skred.

Det hastigt minskande vattenståndet i älven efter det att tappningen från Vänern har strypats medför, att älvvattnets mottryck mot de vattenmättade lermassorna på stränderna snabbt sänks. Detta får till följd att det den 24 inträffar ytterligare ett par skred i Göta älvs dalgång nedströms det första skredet. Ett av skreden gör att järnvägen och länsväg 45 bryts på en 100 m lång sträcka. Ett tiotal hus följer också med i skredet. Tre personer omkommer.

Redan efter det första skredet måste vattenintaget till Göteborg stängas på grund av den höga sedimentbelastningen. Sedimentlasten i älvvattnet ökar ytterligare efter de efterföljande skreden. Efter krav från kommunerna vid Vänern sätts muddring av skredmassorna i älven igång för att man åter skall få full tappning från Vänern och därmed i möjligaste mån rädda Karlstad och andra tätorten vid Vänern från översvämning. Omfattande muddringar måste genomföras även i Göteborgs hamn.

Göteborgs vattenintag från Göta älv, som betjänar 700 000 personer, måste stängas under resten av året. Även en del industrier som själva tar sitt vatten från Göta älv drabbas.

Den annars livliga sjöfarten till Vänern med årligen nära 4 000 fartyg är stängd till årets slut.

Övriga delar av Sverige i sammandrag

I övriga delar av Svealand och Götaland medför den extrema vädersituationen på många håll svåra konsekvenser för kommuner och regioner. Följande exempel kan nämnas.

- Förstörda vägar, gator och järnvägar
- Avbrott i sjötrafik och flyg
- Avbrott i elförsörjning
- Avbrott i teleförbindelser och IT (elektronisk kommunikation)
- Avbruten vattenförsörjning och avloppshantering
- Dammbrott med extra svåra översvämningar som följd
- Försvårade arbetsförhållanden för sjukvård och socialvård samtidigt som behovet av deras tjänster ökas
- Samhällets svagare grupper som normalt reder sig själv får ofta svårt att klara sig
- Översvämmad bostadsbebyggelse
- Genom översvämningar och vägavbrott helt isolerad bebyggelse
- Översvämmad bebyggelse i övrigt som berör industrier, miljöfarlig verksamhet, näringsliv i övrigt och offentlig förvaltning
- Förstörd åkermark som drabbar jordbruks- och boskapsskötsel
- Förstörd skogsmark på grund av översvämningar
- Stormfällad skog på grund av mycket svåra stormar, som bl.a. orsakar elavbrott och trafikolyckor
- Ras och skred
- Inbrott och stölder i övergivna hus och affärer

4. Vissa problemområden

Det extremt svåra ovädret med dess omfattande och skiftande konsekvenser ställer krav på god ledning, samordning och information.

De grundläggande regelverken och anvisningarna blir ledstjärnor för kommuner, landsting och statliga myndigheter. Svårigheterna ligger i den praktiska tillämpningen. Exempel på problem är följande.

Bristen på tjänligt och effektivt invallningsmateriel och läns pumpar samt maskiner och personal blir så småningom skriande inom landet. Det dröjer ett tag innan ytterligare materiel kan tillföras från utlandet. Innan dess har materiel hunnit bli snedfördelad inom landet, eftersom den fördelning som kan göras bygger på troliga förutsättningar. När oväntade nya situationer dyker upp är materielen redan fördelad, och det stöter på motstånd om man försöker omfördela den. En övergripande fördelning av landets resurser mellan kommunerna omintetgörs också stundtals av snabba och otåliga kommuner som direkt söker hjälp hos andra kommuner m.fl. utan att invänta "saktfärdiga" högre myndigheters förslag till fördelningsplaner. Detta har vållat irritation.

Kommunikationen mellan myndigheterna och myndigheternas externa krisinformation till massmedia och allmänhet fungerar något så när. Den komplexa situationen bör ge anledning till en enhetlig och samordnad information om läget och den förväntade framtiden, vilket dock samtidigt är svårt att åstadkomma med så många aktörer inblandade. Ett par "generalmissar" i informationen inträffar till stor förtret för dem som litat på informationen.

2.1.2 Gemensamma frågor

Fråga 1: Tillämpliga regelverk vid extremt väder av detta slag

Ansvarsprincipen, likhetsprincipen, närhetsprincipen gäller.

Den speciallagstiftning som tillämpas vid ordinarie verksamhet, därutöver:

LSO, L extraordinära händelser

Miljöbalken 9 och 11 kap., vattendomar och miljödomar

Ellagen och elförordningen jämte tillståndet (koncessionen)

Telelagstiftning?

Ordningsslagen

Hälso- och sjukvårdslagen 4a § (bistånd till andra kommuner och landsting),

32a § (särskilda föreskrifter om katastrofmedicin om behov ur ett nationellt perspektiv, möjlighet att bestämma prioriteringar?)

Fråga 2: Juridiska svårigheter och oklarheter, samt åtgärdsförslag på hanteringen av dessa

Ansvar kommun/kommunala

bolag/kommunförbund/räddningstjänstförbund. Vissa vitala delar av

kommunens verksamhet, t.ex. avlopp, vattenförsörjning, ligger på

kommunala bolag, som kommunen inte kan "styra" över. Se över

entreprenadavtalen mellan kommun/bolag ang. skyldigheterna att ställa upp vid krissituationer.

Vattendomar – hur tolka gamla domar? Vattendomarna kan vara

begränsande för möjligheterna att lösa översvämningsproblem, hur är

möjligheterna att använda sig av avsteg i 11 kap. MB.

Vid en krissituation aktiveras ett antal privata aktörer. Hur hanterar man

rättsligt dessa kontakter, t.ex. genom avtal, ansvaret, hur långtgående kan

myndigheterna styra aktörerna. Vem har ansvar vid ev. tillbud orsakade av privata aktörer, rätt till ersättning vid hjälp från en "frivillig".Handledning till kommuner och länsstyrelser m.fl. om vad som gäller i det fall man önskar använda sig av frivilliga och andra privata aktörer i hjälparbete, rätt till ersättning, avtal, uppdrag etc. Hur förbättra möjligheterna att använda sig av frivilliga?

Fråga 3: Övriga svårigheter och oklarheter, samt åtgärdsförslag på hanteringen av dessa

- Tidiga informella kontakter mellan aktörerna, bättre fungerande nätverk, bättre information mellan myndigheterna.
 - vikten av att alla aktörer har en gemensam lägesbild, fungerar inte alltid. Ex. Gudrun. Förslag på åtgärd: samstämmigt datasystem, så att man har gemensam plattform för lägesbeskrivning.
 - Brister i förstahandsinformationen upp i leden, från lokala aktörer till centrala. Viktigt att få upp informationen för att den ska kunna sprida sig.
 - kvalitetssäkring av information
 - "ekonomifrågan" den som sätter igång får betala, insatser kostar pengar, "är det här verkligen mitt bord" – kostnadsfrågan kan vara hämmande och fördröja effektiva åtgärder.
- se över avtappningsmöjligheter, översvämningsrisker, vattendomar, skicket på dämmen etc. Hur ska man värdera de intressen som berörs av ev. ändringar?

– utrymning, svårigheter kopplade till sådan

Fråga 4: Ansvariga myndigheter vid denna typ av scenario

Alla berörda myndigheter har mer eller mindre ansvar.

Sjöfartsverket: Operera slussar, stänga av farleder

Kustbevakningen

Kommunen: Socialtjänst, tekniska förvaltningar, miljö- och hälsa, räddningstjänst, krisledningsnämnden

Länsstyrelsen: Tillsyn enligt MB 9 och 11 kap., samordningsuppgiften för krishanteringen, tillträdesförbud

Polismyndigheten: Ordningsfrågor

Landsting: Hälsöfrågor, tunnelbanan övr. kommunikationer

Regeringen.

Banverket

Energimyndigheten, Svenska kraftnät, Elsäkerhetsverket

Vägverket

Livsmedelsverket

naturvårdsverket

luftfartsverket

socialstyrelsen

räddningsverket

skogsstyrelsen

post- och telestyrelsen

lantmäteriverket

RPS

SMHI

Fråga 5: Övriga ifrågakommande aktörer

SOS

Elbolagen

Telebolag

Kommunala bolag

Hamnbolag

Vatten- och reningsverk

Trafikbolag

Vattenreglerare, dammägare

Div. frivilligorganisationer m.m.

massmedia, tidningar

Sveriges Radio, TV

Entreprenadverksamheter, t.ex. grävmaskinföretag

Bevakningsföretag

Skogsbolag

Transportföretag

Enskilda båtägare m.m.

2.1.3 Inledande frågor

1. Vilka kommunala förvaltningar berörs i omvärldsexemplet?

Utifrån vilka juridiska grunder agerar de olika kommunala förvaltningarna?

Tekniska förvaltningen, miljö- och hälsa, räddningstjänsten. Ev. kommunala bolag. Kommunstyrelse/-ledning. Informationsfunktion inom kommunen. Stabsfunktion inom kommunen.
speciallagstiftningen för resp. verksamhet i första hand: MB, SoctjL, LSO, L
extraordinära händelser.

2. Vad är räddningstjänst i omvärldsexemplet? Vad i omvärldsexemplet överensstämmer med kriterierna i lag (2003:778) om skydd mot olyckor?

LSO 2 §. Bedömning i varje särskilt fall, tas av räddningsledare.
11 sept med lokala skador? Ev. förebyggande insatser som inte är att klassa som räddningstjänst?
Tågolyckan räddningstjänst.
Erosionsskador vid slussen?
Översvämningsproblem i Stockholm (tunnelbanan, el-kommunikation, järnvägstrafik, vattenförsörjning)?

3. I vilket/vilka lägen bör/kan Krisledningsnämnden aktiveras? Vad i omvärldsexemplet överensstämmer med kriterierna i lag (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting?

Bedömningsfråga precis som under p. 2. Hänger också på vilken kunskap som aktuell nämnd har eller om krisledningsnämnden måste gå in. Beslut ska fattas när KLN:n ska "gå in" resp. "gå ut".

4. Vilka blir de rättsliga och ekonomiska konsekvenserna om man använder sig av lagen om skydd mot olyckor respektive lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting?

Under räddningstjänstinsats rätt att göra ingrepp på enskilds rätt, kostnaderna stannar på det allmänna. Extra befogenheter som följer med

räddningstjänst. Extraordinära händelser – kan lämna stöd, annars gäller att var och en står sina kostnader (8 §). Ersättning från staten till kommunerna om kostnaden överstiger ett självriskbelopp vid räddningstjänstinsats (7 kap. LSO).

**5. Vilken är länsstyrelsens roll och ansvar i omvärldsexemplet?
Utifrån vilka juridiska grunder agerar länsstyrelserna?**

Skyldig att hålla sig informerade 50, 52 §§ Istinstr. Inte aktuellt ta över räddningstjänstansvar i detta fall. Länsstyrelsens geografiska områdesansvar. Samordningen mellan länen. Regeringen kan peka ut ansvar om länen inte är överens. LSO.

MB 11 kap. länsstyrelsen som tillsynsmyndighet betr. vattenverksamhet Slussen, dämmen. Ev. förbud att släppa mer vatten än vad domen säger etc.

Länsstyrelsens ansvar som tillsynsmyndighet för miljöfarlig verksamhet, 9 kap. MB, t.ex. reningsverk, skyddsåtgärder för att begränsa konsekvenser för miljön.

Ordningsslagen tillträdesförbud t.ex. pga rasrisk. (Ev sjötrafikföreskrifter)

6. Vilka sektorsmyndigheter berörs i omvärldsexemplet?

Vägverket, Banverket, Sjöfartsverket, energimyndigheten, Svenska kraftnät, livsmedelsverket, naturvårdsverket, luftfartsverket, socialstyrelsen, räddningsverket, skogsstyrelsen, elsäkerhetsverket, post- och telestyrelsen, lantmäteriverket RPS etc.

7. På vilket/vilka sätt berörs sektorsmyndigheterna i omvärldsexemplet?

Rapportering från lokala sektorsmyndigheterna uppåt för att få fram lägesbilden. Bistå med kunskap och resurser. Räddningsverket har möjlighet att begära hjälp från utlandet. Samordningsfunktion.

8. När upphör räddningstjänsten i omvärldsexemplet?

[-]

2.1.4 Scenariospecifika frågor

1. Hur ser den rättsliga grunden ut för vattenreglering vid förekomst av höga vattenflöden?

Vattendom eller praxis utgångspunkten. Miljöbalken 11 kap. Möjlighet att göra avsteg. Ingrepp i annans rätt i LSO.

2. Finns det EG-lagstiftning på området? Om ja, hur ser den ut?

Vattendirektivet, åtgärdsprogram. Kommissionen i år lagt fram översvämningdirektiv.

3. Vilken är den juridiska grunden för behandling av färskvattenfrågor vid förekomst av höga vattenflöden?

Vanliga regelverket (miljöbalken, VA-lagen, livsmedelslagen om kvalitet)

4. Hur ser den rättsliga grunden ut för ansvar beträffande underhåll och reovering av vattenregleringsanordningar såsom till exempel slussportar och att de verkligen fungerar? Detta ansvar kan inte utläsas i förekommande vattendomar.

11:17 MB om underhållsskyldighet, den som äger en vattenanläggning är skyldig att underhålla den.

5. Vilka är de rättsliga förutsättningarna för prioriteringar av samhällets resurser under extremt väder med höga vattenflöden? Vad skall prioriteras? Vem skall prioritera? (MR-perspektivet?).

LSO – prioritera människa, egendom och miljö.

Prioritering av resurser – frågan är om en MR berörs.

Så länge man inte bryter mot en MR så kan det vara ok att prioritera.

Vid ett visst ingrepp, t.ex. mot en dammägare, så prioriteras ett större allmänt intresse framför dammägarens ek. intresse – ingreppet kan dock vara ersättningsberättigande.

Prioritering av resurserna följer av resp. speciallagstiftning i resp. verksamhet?

Liv, hälsa, egendom. Prioritera

Slutsats: Avvikelser från MR kan få göras i vissa fall i kristider. Avvägningar ske.

Saknas kanske tydlig rättslig reglering av vilka prioriteringar som ska göras.

6. I vilka situationer kan det bli aktuellt att länsstyrelsen tar över räddningstjänstansvaret?

Lst får ta över ansvaret om det fordras omfattande räddningsåtgärder, kanske om fler kommuner berörs och det fordras samordningsinsats

7. Finns det rättsliga regleringar som överlappar aktörernas ansvarsområden i omvärldsexemplet? Om ja, vilka är dessa rättsliga regleringar? Hur förhåller sig regelverken till varandra?

??

8. Finns det luckor i lagen mellan aktörernas ansvarsområden utifrån omvärldsexemplet? Om ja, vilka är dessa luckor? Hur hanterar man dessa luckor rent juridiskt?

Hur åstadkommer man bra resultat i åtgärder innan räddningstjänst, successiva upptrappningen, när är det dags att gripa in.

Oklarheter, tolkningsproblem i allmänhet, kanske inte tydliga luckor.

9. Hur ser den rättsliga grunden ut för användningen av särskild beredskapspolis? Kan man tänka sig att använda andra yrkesgrupper i samhället som till exempel privata vaktbolag?

Nej. Beredskapspolis kan användas förutom vid höjd beredskap även vid kris. Särskilt avtal. Privata vaktbolag skulle kunna användas för uppgifter som inte är myndighetsuppgifter.

10. Hur ser den rättsliga grunden ut beträffande användningen av frivilliga försvarsorganisationer? Om kommunen vill ta hjälp av frivilligorganisationer, hur ser då den rättsliga grunden ut för att använda dessa?

Inte för direkt myndighetsutövning. Träffa avtal med den enskilda. Frivillig resursgrupp, avtal med t.ex. frivilligorganisationer. Obs sekretessproblematik, säkerhets- och ansvarsfrågor.

11. Hur ser de rättsliga förutsättningarna ut för hur mycket och hur länge man skall kunna beordra myndighetspersonal att arbeta vid en svår översvämning? (MR-perspektivet?)

Förbud mot slavarbete och tvångsarbete. Avsteg får göras om "fara hotar". Arbeta så länge man orkar! 9 § arbetstidslagen. Nödfallsövertid.

12. Vad finns det för rättsliga verktyg att tillgå vid tillträde till respektive avhysning från områden där det finns risk för ras eller översvämningar?

Tillträdesförbud enligt ordningslagen. LSO. Räddningsledaren i samband med räddningsinsats. Länsstyrelsen enligt ordningslagen.

13. Hur kan man ur ett juridiskt perspektiv behandla frågor om sekretess som på olika sätt kan aktualiseras på omvärldsexemplet? (MR-perspektivet: art. 8 Europakonventionen, rätt till skydd för privat- och familjeliv).

Sekretesslagen 9:30.

14. Hur ser den rättsliga grunden ut för att ta emot internationellt stöd från andra länder i detta omvärldsexempel? Vem betalar?

SRV kan begära hjälp från utlandet. Staten står för kostnaderna till utlandet. Interna kostnader – kommunerna betalar i första hand.

Ev. återbetalning enligt LSO.

15. (I mån av tid:) Det talas om samhällsviktig verksamhet. Finns någon juridisk grund för sådan verksamhet?

2.2 Pandemin hotar det svenska samhället

Den senaste stora världsomspännande epidemin (pandemin) var Hongkonginfluensan som spred sig under 1968. Exempel på andra kända pandemier är Spanska sjukan 1918 och Asiaten 1957.

Den pågående fågelinfluensan skulle kunna utvecklas till en pandemi. Den risken uppstår om fågelviruset muterar och får förmågan att spridas mellan människor. Det kan ske genom att det kombineras med ett mänskligt influensavirus.

En pandemi är en infektionssjukdom som sprids över stora delar av världen och drabbar en stor andel av befolkningen i varje land. Genom århundradena har det funnits pandemier av pest, kolera och andra sjukdomar. Historiskt sett har pandemier av influensa brutit ut ungefär 3-4 gånger per århundrade. Med stor sannolikhet kommer det att fortsätta dyka upp nya pandemier även i framtiden. Man kan dock inte veta när detta sker.

Under perioden 2003-2005 har fågelinfluensa (H5N1) konstaterats hos människor i Sydostasien. De som har smittats har varit i mycket nära kontakt med fåglar, men de flesta som arbetat med bekämpning av fågelinfluensan har inte blivit smittade. Av alla de som arbetar med fåglar och kan ha kommit i kontakt med sjuka fåglar har endast ett fåtal blivit smittade. Detta virus kan teoretiskt sett utvecklas till att även spridas mellan människor.

Detta omvärldsexempel har tagits fram i samarbete med Socialstyrelsen och Smittskyddsinstitutet.

2.2.1 Scenario

Händelseutveckling under hösten 2005

Den 5 november lämnar WHO:s grupper i Sydostasien ett antal alarmerande rapporter. Framför allt rapporter från Thailand indikerar att en förändring i sjukligheten har börjat ses. I Thailand har i de norra provinserna ett flertal byar rapporterat om många insjuknade i en svår sjukdom med höga dödstal. WHO bekräftar att H5N1 har isolerats från flera sjuka och från olika byar. WHO har rekommenderat regeringen i Thailand att hålla de norra områdena avskilda i en form av karantän. Turister i södra Thailand rekommenderas att åka hem.

Den 6 november har Socialstyrelsen utarbetat ett underlag till regeringen för att få med H5N1 i smittskyddslagen såsom allmänfarlig sjukdom. Socialstyrelsen föreslår att karantänslagen införs innan sjukdomen uppträder i landet. Ingen gränskontroll av inresande kan dock ske innan lagen har trätt i kraft vilket kommer att ta minst två veckor.

Under de följande dagarna följer hela världen utvecklingen i Thailand. Turister strömmar hem från Thailand och resor till Thailand avbeställs.

Den 12 november kommer ytterligare rapporter med information om sjukdomen. Det tycks som om personer i åldern 25-40 år är särskilt mottagliga. Sjuka finns nu spridda över hela Thailand och sjukdomsfall rapporteras även från angränsande länder.

Den 17 november kommer rapporter om att fall av influensaliknande sjukdom har hittats i Tyskland och England. Sjukdomen har i vissa fall kunnat härledas till hemkomna turister från Thailand.

Händelser i Sverige den 17 november till början av december

Den 17 november rapporteras till Socialstyrelsen och Smittskyddsinstitutet att en person just hemkommen från Thailand vårdas på sjukhus i Örebro med en svår influensaliknande sjukdomsbild. Turisten hade deltagit i en gruppresa i Thailand.

Det visar sig att de kontroller som var avsedda att ske vid Arlanda aldrig egentligen effektuerats. Det fanns inga tydliga riktlinjer för vad som skulle göras, det legala underlaget var oklart och kostnaderna för ökade personalinsatser hade inte kunnat lösas. Socialstyrelsen, Smittskyddsinstitutet och smittskyddsläkarna börjar nu spåra andra medresenärer. Det visar sig att minst tio orter spridda över landet har hemvändande från samma flygplan. Totalt fanns 230 personer på flyget, flygpersonalen ej inräknad.

Epidemin börjar kring de tio orter där smitta har införts. När epidemin väl tagit fart i övriga Europa kommer fler och fler smittade till Sverige, varvid spridningshastigheten snabbt ökar. Initialt försöker myndigheterna hämma spridningen men epidemin är ur kontroll efter ca 3-4 veckor. Resurser avdelas inledningsvis runt de orter där man har personer som varit utsatta för smitta. Försök görs att begränsa deras rörlighet och deras kontakter.

Personer som blir sjuka är smittsamma ett dygn före sjukdom och fyra (sex) dygn efter debuten. Personer som har lindrig sjukdom eller inga symtom kan också smitta men i mindre omfattning och mest via saliv.

Den 1 december är situationen i världen är kaotisk och jämförelser görs med Spanska sjukan 1918. Vaccinproduktion har påbörjats. Tillverkningen av antivirala läkemedel pågår för fullt men tillgången är mycket sparsam och priset är svindlande.

Hur drabbas vi?

I Sverige är nu epidemin fullt utbruten. Dagligen anmäls i snitt tolv febersjuka per 2500 invånare. Sjukhusen beräknar ett behov av 30 vårdplatser per 100 000 invånare. Brist på vårdplatser har lett till att landstingen har beordrat vårdpersonal att göra hembesök. Bland befolkningen börjar man nu märka en frånvaro på arbetsplatserna som beroende på ort varierar från 5 till 20 procent. Influensan har hög dödlighet och åldersgruppen 25-40 år tycks vara särskilt utsatt.

Konsekvenser och problem

Krishanteringsförmåga

Information kommer att vara av avgörande betydelse både före och under krisen. Kommunikationen kommer att avgöra om medborgarna behåller förtroendet för samhället. Myndigheternas budskap måste vara samordnade och kunna brytas ner på alla nivåer i samhället.

För ett antal myndigheter ökar arbetsbelastningen kraftigt redan innan smittan når Sverige. De myndigheter som arbetar med människors och djurs hälsa kommer till exempel att drabbas av att informationsbehovet ökar från medierna, djurägarna och allmänheten redan innan smittan nått Sverige. Till informationsuppgiften kommer att dessa myndigheter måste arbeta med planering för en situation där viruset kan spridas från människa till djur. De myndigheter som arbetar med djurfrågor kommer även att behöva ta ställning till frågor kring import och konsumtion av livsmedel från drabbade länder under perioden innan smittan når landet.

Yrkesgrupper som träffar många människor löper stor risk att smittas, vilket kan påverka viljan att arbeta. Brist på information eller otydlig information kan leda till sådan oro att många människor inte går till jobbet. Arbetsgivare kommer att

behöva ett underlag för att bestämma vilken skyddsnivå som krävs för att skydda personalen.

Personalbristen kommer att påverka den verksamhet myndigheterna har att utföra men konsekvenserna för samhället varierar. Personalbortfall inom viss verksamhet bedöms inte få så stora konsekvenser för samhället. Inom annan verksamhet skulle bortfallet leda till konsekvenser för samhället men myndigheterna bedömer att de kan omfördela sin personal från mindre akut verksamhet till att lösa de mest akuta uppgifterna.

Behovet av lägesrapportering kommer att vara stort vilket bedöms leda till att arbetsbelastningen på länsstyrelserna blir stor.

Krisberedskapsmyndigheten kommer genom omprioriteringar inom myndigheten att kunna lösa uppgiften att skapa en nationell lägesbild.

Skyddsombud och Arbetsmiljöverket kan avbryta en verksamhet tills dess att man hunnit sätta in de skyddsåtgärder som behövs för personalens säkerhet. Det finns en risk för att ett sådant avbrott skulle kunna drabba en samhällsviktig verksamhet under krisen. Det är oklart hur avvägningen ska göras mellan skydd av de anställda gentemot att medborgarna drabbas genom att en viktig verksamhet avbryts. Kan det till exempel vara möjligt att man fattar beslut om att arbetet avbryts på en vårdinrättning mitt under krisen?

Operativ förmåga

Händelsen medför att flera myndigheter kommer att drabbas av en dubbel belastning. Den tillgängliga arbetskraften minskar till följd av smittan samtidigt som belastningen ökar genom att ytterligare arbetsuppgifter tillkommer. Det är inte bara så att färre personer ska sköta samma mängd arbetsuppgifter utan det tillkommer också ytterligare uppgifter.

Liksom för krishanteringsförmågan bedöms personalbristen påverka myndigheternas operativa förmåga. Personalbortfall inom viss verksamhet bedöms inte få så stora konsekvenser för samhället medan bortfallet får konsekvenser inom annan verksamhet. De flesta myndigheter bedömer att de kan omfördela sin personal från mindre akut verksamhet till att lösa de mest akuta uppgifterna.

Inom sjukvården bedöms situationen bli extra svår. Personalbortfallet kombineras här med en kraftigt ökad arbetsbörda, eftersom vårdbehovet ökar dramatiskt. Då arbetsbelastningen ökar så ökar också risken för att personalen blir överbelastad vilket kan leda till ytterligare personalbortfall. Det bedöms uppstå brist på vårdpersonal, vilket kommer att leda till att fler behöver vara hemma för vård av anhöriga som har svårt att klara sig själva, till exempel äldre, handikappade och barn. Redan svaga grupper kommer att bli mer utsatta då personal inom hemtjänsten och socialtjänsten blir sjuka.

Räddningstjänsten förmodas kunna upprätthålla sin verksamhet genom omfördelning av personal.

Det är svårt att uppskatta polisens arbetsbörda. Polisen kan komma att drabbas av dubbel belastning då den tillgängliga personalen minskar i antal samtidigt som nya uppgifter tillkommer. Exempel på tillkommande uppgifter kan vara att Polisen kallas in för att hjälpa socialtjänsten och hemtjänsten att få tillträde till bostäder. I ett inledande skede kan Polisen även komma att användas för avspärningar och isolering av sjuka. Samtidigt kan pandemin leda till att Polisens ordinarie belastning avtar, till exempel kanske fylleri och slagsmål avtar då människor undviker uteställen av rädsla för smittan. Polisen har begränsade resurser att omfördela.

Tullen och Kustbevakningen bedöms kunna fullgöra sina viktigaste uppgifter genom omprioriteringar.

Statens veterinärmedicinska anstalt bedömer att de kan upprätthålla sin verksamhet genom omprioriteringar inom myndigheten. Jordbruksverket kommer också att omprioritera för att upprätthålla akutberedskapen men det kommer att leda till minskad bevakning av andra smittor.

Den samhällsviktiga infrastrukturens förmåga att motstå störningar

Följdverkningar kommer att uppstå i alla verksamheter. Särskilt allvarliga blir dessa om nyckelpersoner faller ifrån.

Kapaciteten inom mediesektorn blir nedsatt men det är en sektor med stor flexibilitet. Branschen har stor vana att lösa problem när de uppstår. Det kan uppstå problem att producera program och även att distribuera dem. Det finns ett visst beroende av nyckelpersoner inom tekniksidan. Public service har en bättre krisberedskap än vad privata företag har. Risken att begå misstag ökar (till exempel avseende källkritik) då arbetsbelastningen ökar på de i personalen som fortfarande inte är sjuka. Om misstag begås kan förtroende och trovärdighet påverkas.

För kärnkraftsindustrin blir konsekvenserna på kort sikt ganska små. Att kärnkraftsverken drivs dygnet runt medför en viss flexibilitet, eftersom det finns extra skiftlag dagtid. Ett problem kan vara hårda krav på behörighet. Skulle det inträffa en olycka under pandemin kan det dock bli allvarliga problem eftersom det inte finns samma dubbling av personal för detta. Det kan även uppstå störningar i elproduktionen orsakade av att reparationer kanske inte kan göras eller drar ut på tiden.

Dricksvattensektorn är beroende av nyckelpersonal. Systemen för produktion och distribution är ofta automatiska vilket innebär att det kan bli problem att åtgärda eventuella problem då de uppstår. Även produktionen av dricksvatten är beroende av fungerande kemikalietransporter. Efter bara någon vecka behövs nya transporter av kemikalier.

Lantmäteriverket bedömer att följderna av ett personalbortfall inom myndigheten främst kommer att märkas om det leder till att fastighetsregistret inte kan upprätthållas. Detta skulle få konsekvenser för banker och låneinstituts möjligheter att bevilja lån.

Livsmedels- och djurproduktionssektorn och de myndigheter som arbetar med djurfrågor kommer att uppleva den dubbla belastning som nämnts tidigare. Det är inte bara så att färre personer ska sköta samma mängd arbetsuppgifter utan det tillkommer ytterligare uppgifter då smittskyddsberedskapen på produktionsanläggningar höjs. Bortfallet bedöms leda till logistiska problem i livsmedelskedjan då djurhållare inte kan sköta sina besättningar och transporter av djur och foder inte kan ske planenligt. Konsumenterna kommer att drabbas av höjda priser och i förlängningen kan det leda till brist på vissa livsmedel.

Inom järnvägssektorn kommer arbetskraftsbortfall att leda till att små störningar nu får stora konsekvenser i och med att bland annat banarbeten inte kan utföras. Det blir brist på vissa nyckelkompetenser såsom bland annat lokförare. För att minska konsekvenserna blir det nödvändigt att prioritera bland transporterna. Prioriteringar genomförs tillsammans med järnvägsföretagen. Vissa transporter uteblir och leveranser försenas vilket får ekonomiska konsekvenser. Industrier och andra företag drabbas av volymförluster och leveransproblem.

Vid personalbrist blir Vägverket tvunget att prioritera stamvägnätet vilket innebär att transporter blir svåra att utföra på övriga vägar. Vägverkets trafikinformationscentral kommer att få stora problem att hålla vägarna framkomliga, eftersom uthålligheten är låg hos entreprenörerna som utför vägunderhåll. Om det uppstår ett allvarligare snöoväder där det krävs specifik geografisk kompetens så har entreprenörerna låg utbytbart. Det kommer att

upptråda brist på chaufförer vilket leder till ett ökat arbetsuttag för friska förare vilket kan komma i konflikt med arbetstidsregler.

Det upptråda förseningar, svårigheter att ta sig fram både på vägarna och även framkomligheten för blåljus försvåras eller omöjliggörs i vissa situationer.

Situationen leder troligtvis även till ändrat beteende i och med att människor inte våga åka kollektivt. Detta leder i sådana fall till att behovet av kollektiva transporter minskar samtidigt som privatbilismen ökar. Detta gäller alla transportslag – luftfart, järnväg, sjöfart och vägtransporter.

Beroendet av nyckelpersoner i den finansiella sektorns vardagsverksamhet bedöms inte vara kritisk på kort sikt. Flera av företagen har dock uppvisat tydliga tendenser till nyckelpersonsberoende i krisledningarna, där kunskap och kontaktnät är koncentrerade till alltför få personer. Om dessa av någon anledning inte skulle kunna delta i arbetet, skulle det potentiellt få en mycket negativ inverkan på förmågan att hantera kriser.

Driften och kommunikationen av de samhällsviktiga transfereringssystemen och den finansiella sektorn fungerar så länge nyckelpersonal finns tillgänglig.

Personalbortfall leder till att bankkontor får stängas. Den försämrade servicen leder till att bankerna måste genomföra en massiv informationsinsats för att hänvisa allmänheten till alternativ service, såsom elektroniska tjänster.

De mindre bankerna bedöms göra omprioriteringar internt inom företaget och avdelar personal från vissa delar av verksamheten till den verksamhet som bedöms som mest kritisk att upprätthålla. Även de mindre bankerna stänger dock ned kontor för att kunna hålla andra öppna.

Ett verksamhetsområde inom hela sektorn som är känsligt för personalbortfall är IT-driften. Detta motverkas inom de flesta företag genom omprioriteringar där personal från utvecklingssidan ger stöd till driften. Ett annat kritiskt område är kundcenter där många företag har förberett rutiner för att vid kris till exempel distribuera om call-centers och liknande till orter som inte är drabbade i samma omfattning.

2.2.2 Gemensamma frågor

Fråga 1: Tillämpliga regelverk vid en pandemi av detta slag

Miljöbalken

Livsmedelslagen

Socialtjänstlagen

Hälso- och sjukvårdslagen

Smittskyddslagen (se t ex 1:6 och 6 kap) och dess förordning

Epizootilagen och dess förordning

Zoonoslagen

Lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting

Ordningsslagen

Arbetsmiljölagen

Skollagen

Lagen om skydd mot olyckor

Karantänslagen (f n under omarbetning)

Förordningen om beredskapspolis (1986:616)

Europakonventionen (se bl a artikel 2 motsatsvis)

Kommunallagen

Sekretesslagen (se bl a 2:2 och 9:30)

Fråga 2: Juridiska svårigheter och oklarheter, samt åtgärdsförslag på hanteringen av dessa

- Fullt möjligt att föra in pandemin som samhällsfarlig sjukdom i smittskyddslagen (regeringen och därefter fastställande i RD; se 9:6 och 9:2 Smittskyddslagen)
- Internationellt anmälnings- och rapporteringssystem är under framväxt (WHO) obs även EWRS-systemet.
- 9:4 Smittskyddslagen delegerar vissa befogenheter att ge allm råd till SocStyr (kan avse prioriteringsfrågor för vaccinering).
- tvångsvaccinering möjlig enl SFS 1952:270 vid bl a "utomordentliga förhållanden" (efter Regeringsbeslut)
 - ansvarsfördelningen LT contra kommuner (för t ex sjuka inom äldrevard) kan bli ännu tydligare i ett pressat läge
- överlappade regler: LT m stöd av SmittskyddsL och den kommunala livsmedelsmyndigheten m stöd av LivsmL kan avstänga i samma situationer.
- arbetsrättsliga komplikationer då personal från en myndighet/kommun bör flyttas över? (se bl a 8§ L om extraordinära händelser; studera även kollektivavtal!)
- Länsstyrelsernas samordningsroll contra önskemål att Lst tar över rent ledningsansvar och i relation till framför allt Smittskyddslagens klara befogenheter för LT/smittskyddsläkarna
- Se 32a§ HSL m befogenhet för Regeringen att ge operativt ansvar för SocStyr!
- Möjligt att använda beredskapspoliser (se ovannämnda förordning!) och ev även bevakningsföretag (se begränsningar i L om bevakningsföretag)
- Möjlighet att förordna om skyddsobjekt och använda skyddsvakter (se L om skydd för samhällsviktiga anläggningar (1990:217)
- Tillämpningen av arbetsmiljölagens krav-regler i nöd-liknande situationer (t ex utsättande för smittorisker): Rimlig avvägning mot vad situationen kräver.

Fråga 3: Övriga svårigheter och oklarheter, samt åtgärdsförslag på hanteringen av dessa

Skapa balans mellan mediebild och det reella behovet.

1. Ökad sjukfrånvaro o brist på barnomsorg i kombination med ökade krav på vissa aktörer
2. Observera att det finns en nationell pandemiplan m fl planer (upprättade av SocStyr; finns på www) och regionala planer (upprättade av smittskyddsläkarna)
3. Samverkan Lst/LT(smittskyddsläkaren) viktig
4. Utpekande av samhällsviktig verksamhet (prioriteringsfrågor vid vaccinering). LT håller på att i samråd med bl a Lst ta fram lista över samhällsviktiga funktioner. Observera frågan om offentlighet!
5. ÅTGÄRDSFÖRSLAG: Författningsregler ovannämnda prioriteringsfrågor
6. EV ÅTGÄRDSFÖRSLAG Basregler för användande av frivilliga och frivilligorganisationer? (kunde reglera t ex arbetsrättsliga frågor)
7. Frågan om tvångsarbete/tvångsrekrytering är sannolikt högst teoretisk.
8. Arbetstidslagen innehåller regler om övertid i nöd

9. Viktigt att klara ut informationsansvaret mellan myndigheterna (se ovannämnda pandemiplan betr smittspridning o.d. frågor). En myndighetsgemensam grupp på central nivå har förberett de centrala verkens info. Lst bör ta initiativ till samordning av info på regional nivå. Obs även info om följd effekter i samhället av pandemin.
10. Viktigt på regional och lokal nivå att informationen är konkret och korrekt.

Fråga 4: Ansvariga myndigheter vid denna typ av scenario

Kommunala nämnder (miljö, socialtjänst, räddningstjänst, förskola m. fl.)

Polis

Länsstyrelser

Landsting/smittskyddsläkaren

Krisledningsnämnd

Smittskyddsinstitutet

Socialstyrelsen

Arbetsmiljöverket

Statens Veterinärmedicinska Anstalt

Jordbruksverket

Livsmedelsverket

Krisberedskapsmyndigheten

Fråga 5: Övriga ifrågakommande aktörer

Kommunala bolag (VA, renhålln, el m.m.)

Privata entreprenörer av kommunal verksamhet

Vaccinationsproducenter och andra läkemedelsföretag

Media

Sveriges Kommuner och Landsting

Näringslivet

Banker

Frivilligorganisationer (RK, Blå Stjärnan, försvarsanknutna organisationer)

Bevakningsföretag

2.2.3 Inledande frågor

1. Vilka kommunala förvaltningar berörs i omvärldsexemplet? Utifrån vilka juridiska grunder agerar de olika kommunala förvaltningarna?
2. Vad är räddningstjänst i omvärldsexemplet? Vad i omvärldsexemplet överensstämmer med kriterierna i lag (2003: 778) om skydd mot olyckor?
3. I vilket/vilka lägen bör/kan Krisledningsnämnden aktiveras? Vad i omvärldsexemplet överensstämmer med kriterierna i lag (2002: 833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting?
4. Vilka blir de rättsliga och ekonomiska konsekvenserna om man använder sig av lagen om skydd mot olyckor respektive lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting?
5. Vilken är länsstyrelsens roll och ansvar i omvärldsexemplet? Utifrån vilka juridiska grunder agerar länsstyrelserna?

6. Vilka sektorsmyndigheter berörs i omvärldsexemplet?
7. På vilket/vilka sätt berörs sektorsmyndigheterna i omvärldsexemplet?
8. När upphör räddningstjänsten i omvärldsexemplet?

2.2.4 Scenariospecifika frågor

1. På vilka juridiska grunder kan man förebygga och begränsa en pandemi?
2. Finns det EG-lagstiftning på området? Om ja, hur ser den ut?
3. På vilka juridiska grunder kan man till exempel besluta om att vaccinera personer med nyckelfunktioner i samhället?
4. Vilka är de rättsliga förutsättningarna för prioriteringar av samhällets resurser under en pandemi? Vad skall prioriteras? Det kan till exempel gälla vaccin, läkare, sjuksköterskor. Vem skall prioritera? (*MR-perspektivet?*)
5. Finns det rättsliga regleringar som överlappar aktörernas ansvarsområden i omvärldsexemplet? Om ja, vilka är dessa rättsliga regleringar? Hur förhåller sig regelverken till varandra?
6. Finns det luckor i lagen mellan aktörernas ansvarsområden utifrån omvärldsexemplet? Om ja, vilka är dessa luckor? Hur hanterar man dessa luckor rent juridiskt?
7. Hur ser den rättsliga grunden ut för användningen av särskild beredskapspolis? Kan man tänka sig att använda andra yrkesgrupper i samhället som till exempel privata vaktbolag?
8. Hur ser den rättsliga grunden ut beträffande användningen av frivilliga försvarsorganisationer? Om kommunen vill ta hjälp av frivilligorganisationer, hur ser då den rättsliga grunden ut för att använda dessa?
9. Hur ser de rättsliga förutsättningarna ut för hur mycket och hur länge man skall kunna beordra myndighetspersonal att arbeta vid en svår pandemi? (*MR-perspektiv?*) Har staten gjort sig skyldig till ett MR-brott om en vårdklinik måste stänga på grund av personalbrist och patienter därför dör?
10. Hur kan man ur ett juridiskt perspektiv behandla frågor om sekretess som på olika sätt kan aktualiseras på omvärldsexemplet? (*MR-perspektivet.: art. 8 Europakonventionen, rätt till skydd för privat- och familjeliv*).
11. Hur ser den rättsliga grunden ut för att ta emot internationellt stöd från andra länder i detta omvärldsexempel? Vem betalar?
12. (I mån av tid:) Det talas om samhällsviktig verksamhet. Finns någon juridisk grund för sådan verksamhet?

Översikt:

Myndighet	Före	Under	Efter
SVA	Övervakning Provtagning Diagnostiserande Informationsskyldighet	Övervakning Provtagning Diagnostiserande Informationsskyldighet	
Jordbruks- verket	Beredskapsplan -utbrott i djurbesättningar Föreskrifter och allmänna råd Informationsskyldighet	Beslut och ersättningar. Operativt ansvar. Informationsskyldighet	
Livsmedels- verket	Tillsynsansvar i livsmedelsfrågor	Informationsverksamhet. Tillsyn livsmedelsfrågor	
Smittskydds- institutet	Övervakning och laboratoriemetoder Informationsskyldighet	Övervakning och laboratoriemetoder Informationsskyldighet	
Arbetsmiljö- verket	Övervakning av arbetsmiljön, utseende av speciellt ansvariga – inspektörer med uppgift ang smitta som arbetsmiljörisk	Tillsyn i samråd med smittskyddsläkaren. Information till allmänheten – arbetsmiljöfrågor	
Social- styrelsen	Nationell Pandemiplan – samordningsansvar Läkemedelslager Vaccinrekommendation. Ev införande av anmälningsplikt	Hålla regeringen och landsting informerade. Internationellt samarbete	
KBM	Stöd till andra aktörer, t ex Socialstyrelsen – analys av samhällskonsekvenser Generell krishantering – t ex beredskapsplaner	Sammanställa läget i landet exklusive smittläget.	
Landsting	prioritera funktionsgrupper samverkan m Ist personalinventering information pandemiplanering föbereder katastrofledning övervakning/rapportering	Omställn t katastrofhantering Omställn t krisledningsnämnd Kontroll av sjukläget Samverkan m Ist Fortlöpande information Samverkan m Socstyr o SmittskyddsInst. Vårdguiden Sjukvårdsupplysning (PKL)	
Länsstyrelse	Information Planering/nyckelfunktioner Möten i regionala grupperingar/nätverk Möten m komuner	Samordna information Skapa gemensam lägesbild Rapportering Samverkan m LT/smittskyddsläkaren "11-möten" Inriktning av krishantering	Utvärdering Juridisk uppföljning Ersättningsfrågor Återställande av ordinarie verksamhet Krisbearbetning
Kommun	Förbereda krisledningsnämnd Disk. m förvaltningschefer Aktualisera planer Information	Krisledningsnämnd Krisledning Samråd m Lst Omprioriteringar av komm verksamheter Info POSOM	

2.3 Spridning av mul- och klövsjuka i södra Sverige

Mul- och klövsjuka är en allvarlig och smittsam djursjukdom som kan drabba alla klövbärande djur som kor, grisar, får, getter, rådjur, älgar och vildsvin. Men sjukdomen drabbar inte människor. De djur som drabbas blir mycket sjuka, med hög feber, blåsor i munnen och mellan klövarna samt kraftigt nedsatt produktion (till exempel mjölk). Mul- och klövsjuka kan även förlöpa med mer diffusa symptom framför allt hos får och get, men även svin.

Unga djur kan dö av sjukdomen, men äldre djur tillfrisknar oftast även om de aldrig kommer upp till sin tidigare produktionsnivå. Sjukdomen är mycket smittsam och virus kan spridas med smittade djur, finnas i till exempel mjölk, kött och gödsel och i vissa fall även spridas med vinden.

På grund av att sjukdomen är lätt att föra med sig och ger stora hälsomässiga och ekonomiska konsekvenser finns strikta EG-direktiv som medlemsstaterna ska följa när det gäller bekämpningsåtgärder och handelsrestriktioner. Under utbrottet av mul- och klövsjuka i Storbritannien 2001 avlivades cirka fyra miljoner djur av smittskyddsskäl och mellan två och åtta miljoner av djurskyddsskäl.

Detta omvärldsexempel har tagits fram i samarbete med Statens Jordbruksverk.

2.3.1 Scenario

Händelseutveckling i oktober

Den 3 oktober upptäcks mul- och klövsjuka på en gård med mjölkkor i Skåne. Gården har köpt ett par tillväxtgrisar från en närliggande gård för att föda upp. Grisarna har stått i en box i ett hörn av ladugården.

På den närliggande gården finns en svinbesättning med suggor, smågrisar och slaktsvin. Djurägaren har varit deprimerad en tid på grund av ekonomiska problem, och har inte haft den sedvanliga kontrollen på djuren. De har därför varit sjuka en dryg vecka och utsöndrat virus i cirka 12 dagar innan sjukdomen upptäcktes.

Djurägaren har under dessa 12 dagar sålt enstaka tillväxtgrisar till grannar och vänner samt haft kontakt med en suggpool. Smittspårningen har inte kunnat visa hur smittan kom till djurägarens gård. Gården ligger i ett djurtätt område på Österlen och smittan har spridits från gården. En djurtransportör har hämtat djur på gårdar där smitta funnits för att transportera dem till ett slakteri. Transportören har omedvetet spritt virus till flera gårdar längs transportrutten. Även minst en foderfirma har fört med sig smitta när den levererat foder till gårdarna. De smittade djurbesättningarna avlivas tämligen omgående efter det att smittan har konstaterats på de två gårdarna. Målet är att smittade djur ska avlivas inom 24 timmar och misstänkt smittade besättningar avlivas inom 48 timmar.

Den 17 oktober har sjukdomen konstaterats på ett 40-tal gårdar. De flesta gårdarna ligger på Österlen, men ett tiotal ligger i ett band upp mot Helsingborg. Enstaka smittade gårdar har också konstaterats i Hallands län och i Kalmar län. På flera av gårdarna i Skåne samt på en av dem i Kalmar län är smittvägen inte identifierad. Smittspårningen har visat att det framför allt är kontakter och transporter som bidrar till smittspridningen. Men det finns starka misstankar om att smittan kan ha spridits med vinden i några fall.

Till att börja med arbetar Jordbruksverket, Sveriges veterinärmedicinska anstalt, Livsmedelsverket, länsstyrelsen i Skåne och Svenska djurhälsovården tätt tillsammans för att komma överens om lämpliga strategier. De har dagliga telefonmöten för att diskutera principiella frågor. Nu ser alla dessa myndigheter att ytterligare aktörer behöver involveras för att de beslut som fattas ska vara möjliga att verkställa.

Skyddsområden har upprättats kring de flesta av de smittade gårdarna, och kommer att upprättas kring alla smittade gårdar. Det är främst bristen på personal som medför att arbetet med att sätta upp skyltar tar tid. Skyddsområdets radie är tre kilometer och inom skyddsområdet gäller bland annat följande:

- 1. Alla gårdar med mottagliga djur ska identifieras. Antalet gårdar ska rapporteras till EU. Det finns register med anläggningarnas adresser och i vissa län har länsstyrelsen register med geografiska koordinater.*
- 2. Alla gårdar med mottagliga djur ska besökas av veterinär som undersöker och eventuellt tar prov på misstänkta djurbesättningar.*
- 3. Mottagliga djur och produkter från mottagliga djur får inte transporteras.*
- 4. Det är förbjudet att besöka anläggningar med mottagliga djur. Detta gäller också om till exempel en ridskola har får eller grisar. Många djurparker och 4H-gårdar har mottagliga djur.*
- 5. Produkter från mottagliga djur ska märkas på ett speciellt sätt och får inte säljas utanför landets gränser.*
- 6. Anslag ska sättas upp vid områdets gräns.*

Fordon som besöker en anläggning med mottagliga djur i ett skyddsområde ska få hjul och stänkskydd rengjorda. Det utfärdade besöksförbudet påverkar bland annat företag med djurkontakter, djurparker, ridskolor, hästtävlingar, mjölktransportörer, fodertransportörer och reparatörer som ska laga utrustning på anläggningar.

Märknings- och försäljningsreglerna påverkar livsmedelsproducerande företag, slakterier och mejerier. Hästar som befinner sig på anläggningar med smittade eller misstänkt smittade djur får inte flyttas därifrån. Undantag kan göras för hästar som behöver akut medicinsk vård. Före flyttningen ska hästen ryktas och behandlas med desinfektionsmedel, och den får bara flyttas till en djurklinik eller liknande anläggning där det inte finns mottagliga djur.

Utöver skyddsområdet upprättas övervakningsområden med en radie om minst tio kilometer kring varje smittad gård. De flesta av reglerna som gäller i skyddsområdet gäller även i övervakningsområdet, men möjligheterna att bevilja dispenser är större.

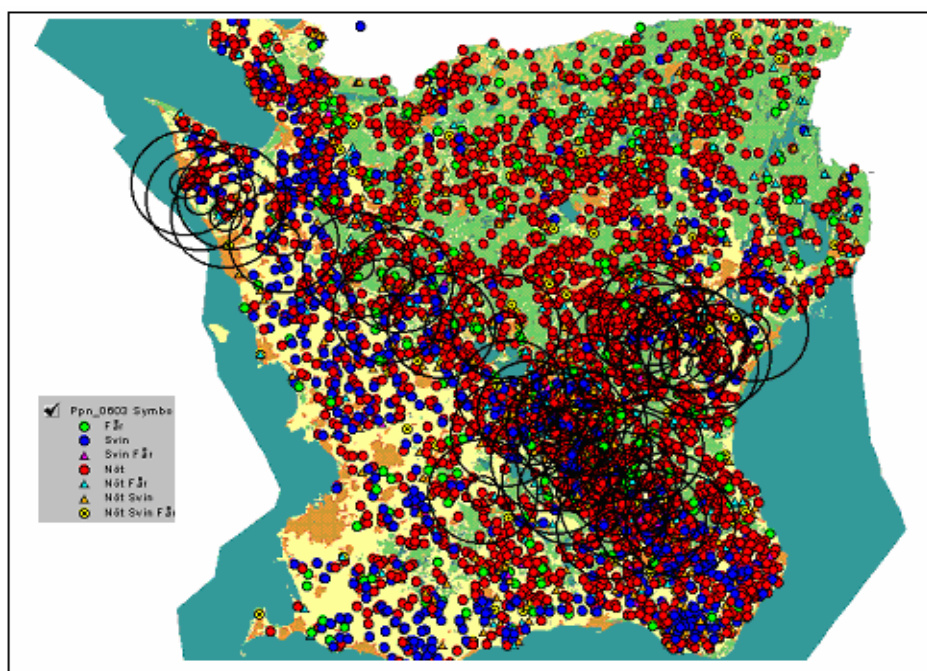


Bild 1 Övervakningsområden (10 km) vid smittade gårdar i Skåne.

Ett förbud mot transport inom landet och utförsel ur landet av mottagliga djur och produkter som kan föra med sig smitta infördes den 3 oktober. Många produkter kan bära med sig smittämne och därigenom sprida smitta till andra djur. Det är främst mjölk och kött, men också hö och gödsel. För produkter från smittade djur är kraven högt ställda på att de återtas och destrueras eller behandlas så att smittämnet avdödas.

Den 10 oktober beslutade Jordbruksverket att upprätta en central i Sjöbo för arbetsledning ute på fältet. Det tog knappt en vecka att få den att fungera tillfredsställande. Även vissa beslut som kräver kännedom om förhållanden på gårdarna fattas i denna ledningscentral, till exempel avlivning av djurskyddsskäl. Nu visar det sig att den företagslokal som verket fått hyra är alldeles för liten med hänsyn till den personal och den utrustning som behövs i bekämpningsarbetet. En optimal lösning vore att få nyttja kommunens sporthall för ändamålet. Kommunen har dock visat sig kallsinnig till detta förslag eftersom det ska hållas en fotbollsturnering i sporthallen kommande vecka. Turneringen kommer att inbringa många sköna slantar till kommunen. På Jordbruksverket och länsstyrelsen är man villrådig. Går det verkligen inte med hänsyn till den uppkomna krissituationen att ålägga kommunen att ställa sporthallen till förfogande?

Älgjakten pågår i Skåne. Jägare har observerat vissa tecken på älgar som kan tyda på mul- och klövsjuka. Älgarna rör sig i ett område som ligger utanför skydds- och övervakningsområdena. En veterinär kontaktas av jägarna. Veterinären spärrar området med stöd av 4 § epizootilagen (1999:657) eftersom denne har grundad anledning anta att älgarna drabbats av mul- och klövsjuka. Orsaken kan vara att smittan spridits genom luften. Spärrförklaringen innebär bl.a. att personer inte får besöka området vilket gör att jakt i området omöjliggörs.

Den 14 oktober fattar Jordbruksverket beslut om avlivning av misstänkt smittade djurbesättningar i större omfattning än tidigare. Detta är ett mycket tidsödande arbete eftersom det finns för få värderingsmän och för lite personal för att utföra avlivningen. På ett flertal gårdar uppstår tumult när

myndigheternas representanter dyker upp eftersom detta är en psykiskt svår situation för den djurägare vars djur är drabbade.

I ett område i norra Skåne som inte är belagt med några restriktioner enligt epizootilagen uppkommer en situation då SJV har anledning misstänka att älgar i området har smittats av mul- och klövsjuka. Det finns i detta läge dock inte grundad anledning att anta att älgarna smittats av mul- och klövsjuka. 4 § epizootilagen som medger begränsning i personers fria rörlighet är därför inte tillämplig. Det är tillåtet att jaga i området, men för tillfället bedrivs inte någon jakt. SJV vill dock i förebyggande syfte agera snabbt och kraftfullt och har därför för avsikt att besluta om avlivning av älgarna (enligt 4 § epizootiförordningen (1999:659) jämförd med 8 § 1 epizootilagen). Länsstyrelsen menar istället att det finns förutsättningar att besluta om skydds jakt. En diskussion uppstår mellan myndigheterna om tillämplig lagstiftning.

På grund av en väldigt ansträngd personalsituation frågar en nyanställd på SJV en av länsveterinärerna i Skåne län om denne kan bistå verket genom att fatta beslut om avlivning av djur enligt epizootilagen. Länsveterinären tycker detta är en bra idé.

Den 16 oktober blir två personer ur en avlivningsgrupp svårt misshandlade av ilska djurägare. Veterinärer, avlivare och värderingsmän kräver polisskydd för att genomföra besök hos smittade och misstänkt smittade djurbesättningar. Två djurägare har tagit livet av sig själva efter det att de satt eld på sina gårdar.

Samma vecka kommer rapporter från Danmark att det konstaterats mul- och klövsjuka på både Själland och Jylland. Efter någon vecka har de danska myndigheterna konstaterat att ett 30-tal gårdar har smittade djur.

Polis och länsstyrelse i drabbade svenska områden konstaterar att medierna inte respekterar avspärrningarna omkring smittade gårdar. Detta kan bidra till smittspridningen och försvåra sjukdomsbekämpningen.

I de fall där möjligheten finns att transportera avlivade djur till en steriliseringsanläggning genomförs detta. Men denna möjlighet är mycket begränsad, både ur kapacitets- och transportsynpunkt, och i de flesta fall tvingas Jordbruksverket fatta beslut om att gräva ned djurkropparna vid den smittade gården vilket kan få negativa miljökonsekvenser. De veterinärer som Jordbruksverket utsett beslutar om lämplig plats efter samråd med kommunen, som har miljöansvaret. Veterinären har i de flesta fall inga kunskaper om de miljökonsekvenser som kan uppstå.

Det stora antalet djurkroppar måste snabbt grävas ner, men problemet är att man endast lyckats skaffa fram en grävskopa vilket är långt ifrån tillräckligt. SJV har tidigare delegerat till länsstyrelsen (4 § epizootiförordningen jämförd med 9 § 2 epizootilagen) att fatta beslut om att innehavare av redskap eller annan utrustning som oundgängligen behövs för att förebygga eller bekämpa en epizootisk sjukdom ska tillhandahålla utrustningen. Länsstyrelsen beslutar att kommunen ska tillhandahålla de grävskopor som kommunens räddningstjänst förfogar över.

Den 21 oktober släpper djurrättsaktivister ut djur från en smittad besättning i Skåne för att de ska undgå avlivning. Aktivisterna meddelar att ytterligare "fritagningar" kommer att genomföras.

Den 27 oktober har Jordbruksverket bekräftat smitta på ungefär 40 gårdar i Skåne län, ett 30-tal gårdar i Hallands Län samt ett mindre antal i Kalmar län. Inblandade aktörer anser att situationen i framför allt Skåne och Halland är utom kontroll.

Medierna följer händelserna intensivt och ger bakgrund, beskrivningar och fakta om mul- och klövsjukan. Många reportage handlar om hur man kan skydda sig

och hur det kunde gå så här illa. Flera bönder uttrycker att de känner sig utsatta, utpekade och drabbade.

Jordbruksverket måste i stor omfattning besluta om avlivning av djurskyddsskäl. Eftersom djuren inom skydds- övervaknings- och restriktionsområden inte får förflyttas som vanligt störs de normala rutinerna och djurskyddsproblem uppstår framför allt på grund av överbeläggning. I regel får djurtransportfordon bara hämta djur från en besättning och ska därefter tömmas och rengöras innan de får besöka nästa besättning. Detta omöjliggör effektiva hämtningsrundor. Djur som inte kan köras till slakteri blir kvar i sina stallar, och lämnar inte plats för nya djur som borde flyttas dit. Dessutom fortsätter många av djuren att växa och därmed ökar problemen med djurhållningen. För svinhållning är marginalerna mycket små innan djurskyddsproblem på grund av överbeläggning uppstår.

En stor lantbruksmessa ska hållas i Sjöbo. Där beräknas ett stort antal lantbrukare från hela landet som håller nötkreatur delta. För att motverka en spridning av mul- och klövsjuka beslutar Jordbruksverket att messan inte får hållas enligt 4 § epizootiförordningen jämförd med 8 § 15 epizootilagen.

En demonstration med ett tusental militanta djurrättsaktivister urartar i Malmö. Trots omfattande polisinsats drabbas länsstyrelsen och området kring Gustavs Adolfs torg av omfattande skadegörelse. Polisen bedömer att ett hundratal av aktivisterna är "tillresta" från bland annat Danmark. Aktivistgruppen Djurens kampgrupp meddelar via medierna och sin webbplats att ytterligare demonstrationer ska genomföras. Nästa demonstration planeras i Helsingborg den 25 oktober. Aktivisterna uppmanar likasinnade i andra länder att ansluta sig till demonstrationen och kampen mot "mördarna".

Konsekvenser och problem

Operativ förmåga

För Polisens handräckningsuppgifter och bevakning av skyddsområdesgränserna finns endast en mycket begränsad förmåga eftersom den vardagliga brottsligheten sannolikt inte nedgår.

Det faktum att de fordon och den personal som exponerats för smittan måste saneras och isoleras för att undvika att smittan sprider sig vidare gör situationen ytterligare allvarlig. Personalen utsätts även för hot. Användning av särskilda beredskapspolisen och militär personal för att öka numerären är antagligen en förutsättning för att komma till rätta med övervakningsproblematiken.

Beroende på hur länge händelsen fortgår kommer även Tullverket kommer att behöva stöd, enligt Tullagen, från Polisen och Kustbevakningen för att klara av gränskontrollen.

Ett dilemma som aktualiseras är således starkare inre skyddsområden på bekostnad av sämre gränskontroll och tvärtom. Någon av aktörerna eller någon annan aktör behöver fatta beslut i denna fråga.

För hälso- och sjukvården blir detta främst en informationsfråga eftersom människor antas ha frågor om hälsoriskerna. Denna information behöver samordnas med övriga aktörer.

Jordbruksverket leder bekämpningen av smittan och upprättar en organisation med samverkanspersonal från andra myndigheter och aktörer. Ett stort behov av veterinärer uppstår som inte kommer att kunna lösas nationellt. Det kommer dessutom vara brist på laboratoriepersonal, värderingsmän och personal för avlivning. Idag finns ingen lösning på detta problem.

Krishanteringsförmåga

Kommunerna blir hårt belastade med framför allt praktiska uppgifter som stödjer de aktörer som ska bekämpa smittan. Det finns även andra praktiska

problem som att till exempel hemtjänsten måste besöka olika delar av kommunen, inklusive enskilda gårdar.

Länsstyrelsernas krisledningsorganisation arbetar intensivt i inledningsskedet av med att klara ut ansvarsfördelningen under händelsen. Länsstyrelsen har i både ett sektorsansvar och ett geografiskt områdesansvar i denna händelse. Resurs- och informationssamordningen är ett viktigt problem som länsstyrelsen ansvarar för i denna händelse.

*Den samhällsviktiga infrastrukturens förmåga att motstå störningar
Vissa av de vägar som Vägverket ansvarar för kan eventuellt vara föremål för avspärrning om de går igenom ett område med hög smittorisk. Detta kan komma att komplicera landsvägstransporterna och ger försörjningsproblem som följdkonsekvens.*

Både Luftfartsstyrelsen och Sjöfartsverket kommer antagligen få genomföra desinfektering för luft- och sjötrafik.

Stora indirekta kostnader drabbar industrier, företag och andra aktörer. Bland annat kommer en stor mängd livsmedel behöva eftersökas och destrueras.

2.3.2 Gemensamma frågor

Fråga 1: Tillämpliga regelverk vid mul- och klövsjuka

- Regeringsformen
- Epizootilagen (1999:657)
- Epizootiförordningen (1999:659)
- Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS 2002:98)
- Jaktlagen (1987:259)
- Jaktförordningen (1987:905)
- Polislagen (1984:387)
- Miljöbalken
- Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1774/2002
- Kommissionens förordning (EG) nr 811/2003
- Djurskyddslagen (1988:534)
- Ordningsslagen (1993:1617) 2 kap 15 §
- Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor
- Förordningen (2002:375) om militärt stöd till civil verksamhet
- Lag (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting
- EKMR
- Kommunallagen (1991:900) samt speciallagstiftning
- Länsstyrelseinstruktionen (2002:864)
- Förordning (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap
- Förordning (EG) nr 178/2002 (om livsmedelssäkerhet och spårbarhet)

Fråga 2: Juridiska svårigheter och oklarheter, samt åtgärdsförslag på hanteringen av dessa

1. Tidsmässig aspekt på att tillämpa 2:15 ordningsslagen (möjligheten att förbjuda offentliga sammankomster). Regeringen skall bemyndiga länsstyrelsen, som i sin tur skall ha samråd med Jordbruksverket – i det fall man av smittskyddsskäl har behov av att förbjuda en offentlig sammankomst. Åtgärd: att alla aktörer är förberedda på detta förfarande och att processen initieras på ett tidigt stadium.

2. Redskap med personal kan rekvireras enligt 9 § 3 p. epizootilagen, men inte övrig personal. Någon typ av tjänsteplikt kan diskuteras (samt vidhängande straffsanktioner för det fall någon vägrar utföra sådan tjänst); här kan man titta på regleringen i LSO, 6 kap 1 §.
3. Möjlighet att kräva att få använda andra lokaler än de som avses i 9 § p. 1 epizootilagen saknas,
4. Möjligheten att använda ordningsvakter med stöd av 3 § lagen (1980:578) om ordningsvakter i dessa situationer,
5. Möjligheten att använda väktare med stöd av lag (1974:191) om bevakningsföretag.
6. Formerna för ett användande av frivilliga organisationer och enskilda frivilliga för kommuner och andra behövande berörda myndigheter. Komplettering av förordning (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet.

Fråga 3: Övriga svårigheter och oklarheter, samt åtgärdsförslag på hanteringen av dessa

1. I vilken utsträckning skall länsstyrelsernas personal kunna användas av OLC (operativ ledningscentral)? SJV skulle kunna vilja rekvirera länsveterinären. För mindre länsstyrelser blir detta ett problem då de bara har en länsveterinär.
2. Resursproblem.
3. Samordning av information samt frågan om vem som ansvarar för informationen (NLC; OLC, Länsstyrelsen)
4. Svårigheten att skapa en flexibel krishanteringsorganisation som tillgodoser även de centrala verkens krav
5. Samordningsgrupp för centrala myndigheter avseende epizooti skulle behövas; se pandemigruppen. SJV har möjlighet, med stöd av 2-3 §§ epizootiförordningen, att kalla samman vissa utpekade myndigheter.

Fråga 4: Ansvariga myndigheter vid denna typ av scenario

SJV leder och samordnar, 2 § epizootiförordningen

SLV

SVA

Länsstyrelserna

Kommunerna

Kommissionen

Regeringskansliet

Tullverket

AV

RPS

Luftfartsstyrelsen

Kustbevakningen

Vägverket

Sjöfartsverket

SMHI

DSM

Naturvårdsverket

Försvarsmakten

Banverket

Landstinget

Post- och telestyrelsen
KBM

Fråga 5: Övriga ifrågakommande aktörer

Näringsen:

Transportörer, lantbrukare, livsmedelsföretagare m.fl.

Trossamfund

Posten (lantbrevbärarna)

Privatpraktiserande veterinärer

Massmedia

Frivilligorganisationer

2.3.3 Inledande frågor

1. Vilka kommunala förvaltningar berörs i omvärldsexemplet? Utifrån vilka juridiska grunder agerar de olika kommunala förvaltningarna?
2. **Vad är räddningstjänst i omvärldsexemplet? Vad i omvärldsexemplet överensstämmer med kriterierna i lag (2003:778) om skydd mot olyckor?**
Epizootiutbrott räknas inte som räddningstjänst enl. lagen om skydd mot olyckor. Enligt prop. 2002/03:119 så måste det föreligga en olyckshändelse. Med detta menas plötsligt inträffade händelser som har medfört eller kan befaras medföra skada. Ex. förseelser i naturen, händelser som beror på människors handlande eller underlåtenhet att handla. Företrädare för räddningstjänsten anser ej epizootiutbrott vara räddningstjänst.
3. **I vilket/vilka lägen bör/kan Krisledningsnämnden aktiveras? Vad i omvärldsexemplet överensstämmer med kriterierna i lag (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting?**
Extraordinär händelse enligt lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting. Enligt prop. 2001/02:184 är en extraordinär händelse en händelse där någon eller flera viktiga samhällsfunktioner som kommunen ansvarar för hotas på ett omfattande sätt, t.ex. energiförsörjning. Vid t.ex. översvämning behövs snabba beslut av kommunen.
Mul- och klövsjukeutbrott ej extraordinär händelse.
4. Vilka blir de rättsliga och ekonomiska konsekvenserna om man använder sig av lagen om skydd mot olyckor respektive lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting?
5. **Vilken är länsstyrelsens roll och ansvar i omvärldsexemplet? Utifrån vilka juridiska grunder agerar länsstyrelserna?**
Enligt 3 a § epizootilagen ska Lst som får en anmälan utan dröjsmål underrätta de myndigheter etc. som anges i bestämmelsen.
Enligt 4 § epizootiförordningen ska Lst besluta enligt 4a, 5, 7 och 9 §§ om SJV delegerar beslutanderätten.
Enligt 2 kap. 15 § ordningslagen får Lst efter bemyndigande från regeringen i fråga om länet eller del därav föreskriva att allmänna sammankomster inte får hållas för att förebygga eller bekämpa epizooti enligt epizootilagen, eller att offentliga tillställningar inte får hållas. Föreskrifter ska föregås av samråd av SJV.

Enligt 3 § epizootiförordningen ska Lst i samråd med SJV upprätta beredskapsplaner som anger vilka åtgärder som myndigheterna ska vidta för att bekämpa inträffade epizootiska sjukdomar.

Enligt 9 § epizootiförordningen ska Lst föreslå värderingsmän.

Enligt 11 § epizootilagen utövar Lst tillsyn inom länet.

Lst beslutar om omhändertagande av djur enligt 32 § 3 djurskyddslagen eller om beslutet fattas av någon annan så prövar Lst beslutet. Lst kan besluta om avlivning av djur enligt 34 § första stycket lagen.

6. Vilka sektorsmyndigheter berörs i omvärldsexemplet?
7. På vilket/vilka sätt berörs sektorsmyndigheterna i omvärldsexemplet?
8. När upphör räddningstjänsten i omvärldsexemplet?

2.3.4 Scenariospecifika frågor

1. **På vilka juridiska grunder kan man förebygga och begränsa en mul- och klövsjukeepidemi?**
Epizootilagen, epizootiförordningen, ordningslagen och SJVFS 2002: 98.
2. **Finns det EG-lagstiftning på området? Om ja, hur ser den ut?**
Rådets direktiv 2003/85/EG. EG-förordningarna 1774/2002 samt 811/2003.
3. Hur förhåller sig Brottsbalk (1962: 700) till epizootilag (1999: 657) om det finns misstanke om avsiktlig spridning av mul- och klövsjuka?
4. **Hur förhåller sig epizootilag (1999:657) till jaktlag (1987:259) i det fall Jordbruksverket beslutar att stoppa jakt inom ett visst jaktområde i syfte att hindra spridning av mul- och klövsjuka?**
Epizootilagen får anses vara lex specialis i förhållande till jaktlagen.
5. Vilka aktörer ansvarar för kontroll av jordbruksprodukter som antas ha blivit utsatta för mul- och klövsjukevirus? Vilket/vilka regelverk styr detta?
6. Vilka är de rättsliga förutsättningarna för prioriteringar av samhällets resurser under en mul- och klövsjukeepidemi? Vad skall prioriteras? Vem skall prioritera? (MR-perspektiv?)
7. **Finns det rättsliga regleringar som överlappar aktörernas ansvarsområden i omvärldsexemplet? Om ja, vilka är dessa rättsliga regleringar? Hur förhåller sig regelverken till varandra?**
SLV-SJV – levande djur på slakteri, misstanke om epizootisk sjukdom hos djuren.
SJV-Lst, kommun, polismyndighet – SJV beslutar på spärrad gård om avlivning av smittskyddsskäl. Men p.g.a. att det blir för många djur på anläggningen så måste djur avlivas av djurskyddsskäl – djurskyddslagen.
8. Finns det luckor i lagen mellan aktörernas ansvarsområden utifrån omvärldsexemplet? Om ja, vilka är dessa luckor? Hur hanterar man dessa luckor rent juridiskt?

9. Hur ser den rättsliga grunden ut för användningen av särskild beredskapspolis? Kan man tänka sig att använda andra yrkesgrupper i samhället som till exempel privata vaktbolag?
10. Hur ser den rättsliga grunden ut beträffande användningen av frivilliga försvarsorganisationer? Om kommunen vill ta hjälp av frivilligorganisationer, hur ser då den rättsliga grunden ut för att använda dessa?
11. Hur ser de rättsliga förutsättningarna ut för hur mycket och hur länge man skall kunna beordra myndighetspersonal att arbeta vid en mul- och klövsjukeepidemi? (MR-perspektiv?)
12. **Vad finns det för rättsliga verktyg att tillgå vid tillträde respektive avhysning från gårdar med smittade besättningar?**
12 § epizootilagen – rätt till tillträde etc. 13 § " , förelägganden etc.
14 § , handräckning av polismyndighet.
13. Hur kan man ur ett juridiskt perspektiv behandla frågor om sekretess som på olika sätt kan aktualiseras på omvärldsexemplet? (MR-perspektivet: art. 8 Europakonventionen, rätt till skydd för privat- och familjeliv).
14. **Hur ser den rättsliga grunden ut för att ta emot internationellt stöd från andra länder i detta omvärldsexempel? Vem betalar?**
Överenskommelser med andra stater regleras i 10 kap. regeringsformen.
15. **Identifiera i övrigt juridiska problemställningar och eventuella juridiska felaktigheter i omvärldsexemplet.** (Nedan: Utdrag ur scenariot i kursiv stil.)
Följande författningar är aktuella att titta på i detta omvärldsexempel:
 - Regeringsformen
 - Epizootilagen (1999:657),
 - Epizootiförordningen (1999:659),
 - Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS 2002:98),
 - Förfogandelagen (1972:262),
 - Förfogandeförordningen (1978:558),
 - Jaktlagen (1987:259),
 - Jaktförordningen (1987:905),
 - Polislagen (1984:387),
 - Miljöbalken,
 - Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1774/2002,
 - Kommissionens förordning (EG) nr 811/2003,
 - Djurskyddslagen (1988:534),
 - Ordninglagen (1993:1617),
 - Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor,Förordningen (2002:375) om militärt stöd till civil verksamhet.

"Den 10 oktober beslutade Jordbruksverket att upprätta en central i Sjöbo för arbetsledning ute på fältet. Det tog knappt en vecka att få den att fungera tillfredsställande. Även vissa beslut som kräver kännedom om förhållanden på gårdarna fattas i denna ledningscentral, till exempel avlivning av djurskyddsskäl. Nu visar det sig att den företagslokal som

verket fått hyra är alldeles för liten med hänsyn till den personal och den utrustning som behövs i bekämpningsarbetet. En optimal lösning vore att få nyttja kommunens sporthall för ändamålet. Kommunen har dock visat sig kallsinnig till detta förslag eftersom det ska hållas en fotbollsturnering i sporthallen kommande vecka. Turneringen kommer att inbringa många sköna slantar till kommunen. På Jordbruksverket och länsstyrelsen är man villrådiga. Går det verkligen inte med hänsyn till den uppkomna krissituationen att ålägga kommunen att ställa sporthallen till förfogande?"

Problem: Det går inte att ålägga kommunen att ställa sporthallen till förfogande. Förfogandelagen (1978:262) och förfogandeförordningen (1978:558) är inte tillämpliga. Epizootilagen är inte heller tillämplig. Jordbruksverket kommer dock att begära en ändring av epizootilagen så att bl.a. kommuner blir skyldiga att ställa lokaler till förfogande.

"Älgjakten pågår i Skåne. Jägare har observerat vissa tecken på älgar som kan tyda på mul- och klövsjuka. Älgarna rör sig i ett område som ligger utanför skydds- och övervakningsområdena. En veterinär kontaktas av jägarna. Veterinären spärrar området med stöd av 4 § epizootilagen eftersom denne har grundad anledning anta att älgarna drabbats av mul- och klövsjuka. Orsaken kan vara att smittan spridits genom luften. Spärrförklaringen innebär bl.a. att personer inte får besöka området vilket gör att jakt i området omöjliggörs."

Problem: Jordbruksverket (SJV) beslutar om avlivning av älgar för att hindra vidare smittspridning. Epizootilagen gäller även djur som lever i vilt tillstånd. Detta betraktas inte som jakt utan avlivning enligt epizootilagen. Vissa restriktioner från smittskyddssynpunkt gällande avlivningen och omhändertagandet av djurkropparna måste införas. Älgarna ska provtas och destrueras. De personer som har haft kontakt med älgarna måste smittrenas. Spärrförklaringen innebär att jakt inte kan bedrivas då inga personer får besöka området förutom de som enligt SJV:s beslut ska avliva älgarna. Emellertid är jakt tillåten enligt jaktlagen och jaktförordningen. En normkonflikt har uppstått. En tolkning får ske av vad bestämmelserna innehåller samt med utgångspunkt att det är de mest detaljerade bestämmelserna i själva sakfrågan som ska gälla. Enligt jaktlagen tillåts jakt under vissa tidsperioder. Epizootilagen tillämpas bara i särskilda fall då misstanke om epizootisk smitta föreligger. Särskilda bestämmelser om t.ex. besöksförbud till vissa områden gäller då. Epizootilagen får anses vara lex specialis i förhållande till jaktlagen.

"I ett område i norra Skåne som inte är belagt med några restriktioner enligt epizootilagen uppkommer en situation då SJV har anledning misstänka att älgar i området har smittats av mul- och klövsjuka. Det finns i detta läge dock inte grundad anledning att anta att älgarna smittats av mul- och klövsjuka. 4 § epizootilagen som medger begränsning i personers fria rörlighet är därför inte tillämplig. Det är tillåtet att jaga i området, men för tillfället bedrivs inte någon jakt. SJV vill dock i förebyggande syfte agera snabbt och kraftfullt och har därför för avsikt att besluta om avlivning av älgarna (enligt 4 § epizootiförordningen (1999:659) jämförd med 8 § 1

epizootilagen). Länsstyrelsen menar istället att det finns förutsättningar att besluta om skyddsjakt. En diskussion uppstår mellan myndigheterna om tillämplig lagstiftning."

Problem: länsstyrelsen beslutar om skyddsjakt enligt 24 § jaktförordningen (1987:905). Enligt 23 a § jaktförordningen får beslut om sådan jakt fattas för att förhindra allvarlig skada på boskap och för att skydda vilda djur om det inte finns någon annan lämplig lösning och om det inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde. Länsstyrelsen menar att älgarna måste skjutas för att förhindra en spridning av mul- och klövsjuka till andra vilda djur samt nötkreatur på bete.

Jordbruksverket menar att det finns en "annan lämplig lösning" och det är att verket beslutar om avlivning enligt epizootiförordningen. Argumenten för detta är bl.a. följande. Enligt epizootiförordningen leder och samordnar verket de förebyggande åtgärderna och bekämpningen enligt epizootilagen. Vägledande ord finns även i prop.1993/94:203, s. 171 där departementschefen ange att internationell erfarenhet visar på betydelsen av snabba beslut för en effektiv bekämpning av epizootier. Vid en utbredd epizooti är det viktigt att enhetliga beslut kan fattas för större områden. Eftersom det på många andra håll i Skåne är bekräftad förekomst av mul- och klövsjuka så är det naturligt att bestämmelserna i epizootilagstiftningen tillämpas även i detta fall. För att förhindra eventuell spridning av mul- och klövsjuka måste särskilda restriktioner gälla för älgkropparna (provtagning och destruktion) samt smittrening av personer som avlivat älgarna. Med hänsyn härtill finns det en annan lämplig lösning än skyddsjakt.

I övrigt kan nämnas att enligt RF 2 kap. 8 § är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna detta. Det kan inte överlämnas till regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter eller beslut för att inskränka rörelsefriheten. En sådan inskränkning kan bara framgå direkt av lagen.

"På grund av en väldigt ansträngd personalsituation frågar en nyanställd på SJV en av länsveterinärerna i Skåne län om denne kan bistå verket genom att fatta beslut om avlivning av djur enligt epizootilagen. Länsveterinären tycker detta är en bra idé."

Problem: ej delegeringsbart till länsstyrelsen enligt 8 § epizootilagen (1999:657). Att fatta beslut om avlivning är myndighetsutövning. Endast SJV som kan utöva myndighet enligt 8 § epizootilagen. Länsveterinären måste anställas av SJV för att kunna fatta besluten.

"Den 16 oktober blir två personer ur en avlivningsgrupp svårt misshandlade av ilska djurägare. Veterinärer, avlivare och värderingsmän kräver polisskydd för att genomföra besök hos smittade och misstänkt smittade djurbesättningar. Medierna respekterar inte heller avspärrningarna kring smittade gårdar."

Åtgärd: 2 § 5 polislagen (1984:387) anger polisens skyldigheter att biträda andra myndigheter. Till polisens uppgift hör att fullgöra den verksamhet

som ankommer på polisen enligt särskilda bestämmelser. 14 § epizootilagen är en sådan bestämmelse. Enligt 3 § polislagen ska polisen samarbeta med andra myndigheter vilkas verksamhet berör polisverksamheten. 10 § samma lag reglerar polisens möjlighet att använda någon form av våld för att kunna utföra sina tjänsteuppdrag. 20 § ger polisen befogenheter att bereda sig tillträde till bl.a. lokaler. – Veterinärerna, avlivarna och värderingsmännen ska verkställa beslut som fattats av SJV. Polishandräkning begärs enligt 14 § epizootilagen av länsstyrelsen som är tillsynsmyndighet inom länet.

Det här exemplet var mera tänkt utifrån ett perspektiv då man på förhand befarar att det kan komma att bli hotfullt. Om en avlivare emellertid finns på gården och han plötsligt utsätts för hot eller misshandlas måste han givetvis själv kunna ringa efter polis.

"I de fall där möjligheten finns att transportera avlivade djur till en steriliseringsanläggning genomförs detta. Med denna möjlighet är mycket begränsad, både ur kapacitets- och transportsynpunkt, och i de flesta fall tvingas Jordbruksverket fatta beslut om att gräva ned djurkropparna vid den smittade gården vilket kan få negativa miljökonsekvenser."

Problem: På vilket sätt och i vilken utsträckning ska miljöhänsyn tas i detta fall? Djurkropparna är animaliska biprodukter. Enligt artikel 24.1 c) Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1774/2002 av den 3 oktober 2002 om hälsobestämmelser för animaliska biprodukter som inte är avsedda att användas som livsmedel, får animaliska biprodukter bortskaffas som avfall genom förbränning eller nedgrävning på platsen vid utbrott av epizootisk sjukdom om transport inte är möjlig till närmaste förbrännings- eller bearbetningsanläggning p.g.a. risken för spridning av hälsorisker eller p.g.a. att ett omfattande utbrott av en epizootisk sjukdom leder till kapacitetsbrist på sådana anläggningar. Jordbruksverket ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att förbränningen eller nedgrävningen inte hotar djurs eller människors hälsa.

Ytterligare regler om bortskaffande av animaliska biprodukter vid utbrott av sjukdom finns i artikel 6 i kommissionens förordning (EG) nr 811/2003 av den 12 maj 2003 om tillämpning av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1774/2002 avseende förbud mot återanvändning inom arten för fisk, nedgrävning och förbränning av animaliska biprodukter samt vissa övergångsbestämmelser. Jordbruksverket får godkänna att djurkropparna grävs ner på en plats där riskerna för djurs och människors hälsa samt för miljön minimeras. Detta under förutsättning att platsen är belägen inom ett avstånd som möjliggör för den behöriga myndigheten att förhindra att det uppstår risker för djurs och människors hälsa och för miljön. Nedgrävningen ska vidare ske med iakttagande av lagstiftning och riktlinjer på miljö- och folkhälsoområdet på gemenskapsnivå och på nationell nivå. Ytterligare bestämmelser finns i bilaga II till förordningen. SJV är tillsynsmyndighet över bestämmelserna i biproduktsförordningen.

Verket har i 5 kap. 11 § SJVFS 2002:98 reglerat nedgrävning i epizootigrav. Där anges bl.a. att den veterinär som ska bestämma platsen för en

epizootigrav ska vidta de försiktighetsmått som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att skada eller olägenhet uppkommer för miljön eller att spridning av epizootiskt smittämne till andra anläggningar eller områden med mottagliga djur sker. En epizootigrav får inte placeras inom ett sådant vattenskyddsområde som avses i 7 kap. 21 § miljöbalken. Gravens placering ska markeras på en karta som skickas in till SJV och länsstyrelsen. Relevanta delar i miljöbalken ska också iakttas särskilt 2 kap.

"Det stora antalet djurkroppar måste snabbt grävas ner, men problemet är att man endast lyckats skaffa fram en grävskopa vilket är långt ifrån tillräckligt. SJV har tidigare delegerat till länsstyrelsen (4 § epizootiförordningen jämförd med 9 § 2 epizootilagen) att fatta beslut om att innehavare av redskap eller annan utrustning som oundgängligen behövs för att förebygga eller bekämpa en epizootisk sjukdom ska tillhandahålla utrustningen. Länsstyrelsen beslutar att kommunen ska tillhandahålla de grävskoppor som kommunens räddningstjänst förfogar över."

Problem: är bestämmelsen tillämplig på den utrustning som den kommunala räddningstjänsten förfogar över? Detta är ett åliggande för en kommun som enligt RF 8 kap. 5 § ska meddelas genom lag. Även kommunen får räknas som "innehavare" enligt 9 § 2 epizootilagen. Annars gäller enligt företrädare för den kommunala räddningstjänsten att ett epizootiutbrott inte kan betraktas som räddningstjänst enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Räddningstjänsten kan därför inte agera med stöd av denna lag. Länsstyrelsen kan besluta att ett privat företag som innehar grävskoppor ska tillhandahålla dessa i bekämpningsarbetet.

"SJV måste i stor omfattning besluta om avlivning av djurskyddsskäl."

Problem: SJV har inte längre hand om djurskyddet. SJV:s rätt att besluta om avlivning gäller endast utifrån smittskyddsskäl. Vem beslutar då? Länsstyrelsen, kommunen eller polismyndigheten kan besluta om omhändertagande enligt 32 § 3 djurskyddslagen (1988:534). Om beslutet fattats av någon annan än länsstyrelsen ska beslutet underställas länsstyrelsen som ska besluta om det ska fortsätta att gälla. Eftersom djuren inte får förflyttas från gården borde länsstyrelsen besluta om avlivning enligt 34 § första stycket lagen. Djuren avlivas genom polismyndighetens försorg.

"En stor lantbruksmässa ska hållas i Sjöbo. Där beräknas ett stort antal lantbrukare från hela landet som håller nötkreatur delta. För att motverka en spridning av mul- och klövsjuka beslutar Jordbruksverket att mässan inte får hållas enligt 4 § epizootiförordningen jämförd med 8 § 15 epizootilagen."

Problem: SJV kan ej besluta detta. Enligt 2 kap. 1 § 3 regeringsformen (RF) är varje medborgare mot det allmänna tillförsäkrad frihet att anordna och bevista sammankomst för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte. Enligt 2 kap. 14 § RF får mötesfriheten begränsas bl.a. för att motverka farsot. Begränsning får göras genom annan författning än lag om den görs med hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot.

Ordningslagen innehåller bestämmelser som begränsar mötesfriheten enligt RF. Se 2 kap. 15 § ordningslagen (1993:1617) enligt vilken regeringen, eller i fråga om ett län, efter regeringens bemyndigande en länsstyrelse, får rätt att förbjuda att offentliga sammankomster och offentliga tillställningar hålls inom ett visst område om det är nödvändigt för att förebygga och bekämpa epizootier enligt epizootilagen. Länsstyrelsen ska samråda med SJV före det att föreskrifterna tas.

"Det faktum att de fordon och den personal som exponerats för smitta måste saneras och isoleras för att undvika att smittan sprider sig vidare gör situationen ytterligare allvarlig. Personalen utsätts även för hot. Användning av särskilda beredskapspolis och militär personal för att öka numerären är antagligen en förutsättning för att komma till rätta med övervakningsproblematiken."

Problem: på vilket sätt kan militärens personal utnyttjas? Försvarmakten har som en av sina huvuduppgifter att stärka samhället vid svåra påfrestningar och kan i och med detta lämna stöd vid spridning av allvarlig smitta enligt förordningen (2002:375) om militärt stöd till civil verksamhet. En begränsning ligger i att försvarmaktens personal inte får användas för uppgifter som kan medföra en inte obetydlig risk för att personalen kan komma att skadas. Personalen får inte heller användas i situationer där det finns risk för att den kan komma att bruka tvång eller våld mot enskilda.

16. (I mån av tid:) Det talas om samhällsviktig verksamhet. Finns någon juridisk grund för sådan verksamhet?

2.4 IT-attack mot de finansiella systemen

Centrum för Informationsoperationsstudier (CIOS) vid Försvarshögskolan definierar cyberterrorism som en handling som uppfyller terroristbrottslagens rekvisit och genomförs med hjälp av infologiska medel och metoder. Det finns exempel på att sådana handlingar planerats men inte på att de ännu har genomförts.

Utvecklingen av skadlig kod och dess användning indikerar en specialisering och professionalisering av den IT-relaterade brottsligheten.

Skadlig kod i form av datavirus och maskar är ett allt större hot mot alla IT-beroende sektorer. Skadlig kod kan ha många olika egenskaper, men leder så gott som alltid till kraftig överbelastning på servrar, datorer och såväl interna som globala nätverk.

Även den finansiella marknaden är idag global till sin natur. Ömsesidiga beroende mellan ekonomi och teknologi har skapat en marknad som överskrider den nationella suveräniteten. Finansiella kontrakt sträcker sig ofta över flera länder och transaktioner innefattar många gånger olika jurisdiktioner.

Detta omvärldsexempel har tagits fram i samarbete med Finansinspektionen och Riksbanken.

2.4.1 Scenario

Händelsen

Sverige är ordförande i EU. Under Sveriges ordförandehalvår vidtar EU särskilt kraftfulla åtgärder mot den organiserade brottsligheten. Sverige har varit initiativtagare till och en kraftig pådrivare för att få till stånd dessa åtgärder mot den organiserade brottsligheten. Sverige innehar också ordförandeskapet i OECD-organet FATF (Financial Action Task Force for moneylaundering). Samtidigt pågår en intern konflikt i ett Östeuropeiskt land. EU fördömer kraftigt landet för dess våldsanvändning mot separatistgrupper. Då fördömandena inte har någon effekt inleder EU ekonomiska restriktioner och sanktioner mot landet.

Händelseutvecklingen i oktober

Den 10 oktober inträffar ett omfattande IT-angrepp mot de större finansiella instituten i Sverige. Börsen tvingas avbryta aktiehandeln och stänger. Storbankernas elektroniska penninghantering upphör också. Det är oklart vem eller vilka som ligger bakom angreppen.

Den 15 oktober utsätts Riksförsäkringsverkets (RFV) IT-baserade utbetalningssystem för ett liknande angrepp. Utbetalningar av alla transfereringar upphör. Bank- och postgirot havererar också samma dag efter omfattande IT-attacker. Konto- och kreditkort fungerar inte längre.

Fysiska angrepp uppges även ha skett mot viktiga noder i tele- och datakommunikationssystem. Flera "insideraktörer" misstänks också vara inblandade.

Den 20 oktober meddelas det att inga löner kan betalas ut till statsanställda. Flera privata företag uppges också att de inte heller kan betala ut några löner. Brist på kontanter förekommer också hos privatpersoner och småföretagare.

Det går den 20 oktober inte att bedöma hur länge till de omfattande störningarna i betalningssystemen kommer att fortsätta. Hårdast drabbade är privatpersoner och småföretagare som inte kan använda betalkort och inte heller få ut kontanter via automater eller motsvarande.

Omsättningen i detaljhandeln minskar dramatiskt. Medierna rapporterar att flera livsmedelsaffärer har stängt eftersom kunderna saknar betalningsmedel. Fysiskt våld förekommer i stor omfattning mot socialkontorens personal då dessa inte längre kan tillhandahålla socialbidrag.

Konsekvenser och problem

Krishanteringsförmåga

I händelsen finns en uppenbar risk för att myndigheter och organisationer hamnar i förtroendekris hos allmänheten. Förmågan till krishantering på lokal och regional nivå kommer framför allt inriktas på att lösa konsekvenserna av denna förtroendekris och att försörja människor med livsmedel.

Den nationella nivån, myndigheterna och Regeringen, får hantera samma förtroendeproblematik som de lokala och regionala aktörerna måste hantera.

Operativ förmåga

Myndigheterna och aktörerna bedömer att viss ordningsproblematik skulle kunna vara en konsekvens av händelsen. Annars drabbas dessa aktörer endast sekundärt av händelsen.

Den samhällsviktiga infrastrukturens förmåga att motstå störningar

Om processystemet för elförsörjningen påverkas kan detta leda till ytterligare allvarliga konsekvenser. Till viss del så påverkar betalningssystemen både elförsörjningen och de elektroniska kommunikationernas stödprocesser.

Inom transportsektorn blir persontrafiken lidande medan godstrafiken torde fungera eftersom kundrelationen är betydligt djupare. Inom flygtrafiken finns komplexa och IT-beroende system som kringgärdar flygplanen. Litar inte personalen på IT-stödet så kommer inte flygplanen att lyfta.

För de samhällsviktiga transfereringssystemen och de aktörer som finns inom finansbranschen får denna händelse långtgående konsekvenser. Bland annat kommer inte pensionsutbetalningar, utbetalningar till föräldralediga och sjukskrivna kunna genomföras. Företagens transaktioner blir omöjliga att genomföra. Många företag får ekonomiska problem och går i konkurs.

2.4.2 Gemensamma frågor

Fråga 1: Tillämpliga regelverk vid en IT-attack mot de finansiella systemen

Eftersom vi bedömt att det inte är en olycka (initialt) kan följande regler vara tillämpliga:

Lagen om extraordinära händelser

Socialtjänstlagen

Kommunallagen

Näringsrättslig reglering av finansiella institut

Lagstiftning inom det brottsbekämpande området

Myndighetsinstruktioner (även riksbankslagen)

Lag om elektronisk kommunikation

Bestämmelser med bäring mot försörjningssektorerna (tele, el, va mm)

Arbetslagslagstiftningen (arbetstidslagen mm)

För det fall det konstateras att det även är ett väpnat angrepp gäller även beredskapslagstiftningen.

Fråga 2: Juridiska svårigheter och oklarheter, samt åtgärdsförslag på hanteringen av dessa

Det är tveksamt om det är en olycka, i vart fall initialt. Detta påverkar bedömning av tillämpligheten av lagen om skydd mot olyckor. Lagen om skydd mot olyckor borde utökas till att även omfatta andra händelser som är påfrestande för befolkningen, som t ex när betalningssystemen inte fungerar.

Gränsen för när ett angrepp skall anses vara ett väpnat angrepp är oklar. Tillämpligheten för när de särskilda bestämmelserna som gäller vid höjd beredskap, krig eller krigsfara blir härmed svår att avgöra. Lagstiftningen bör ses över, i första hand genom en utredning.

Om det inte är räddningstjänst kommer det kosta att anlita försvarsmakten m fl aktörer?

När kan man som tjänsteman avvika från den ordinarie rutinen i en krissituation?

Viss lagstiftning bör även omfatta andra krissituationer än krig och krigsfara, t ex moratorielagen.

Fråga 3: Övriga svårigheter och oklarheter, samt åtgärdsförslag på hanteringen av dessa

Hur sker larmning när någon upptäcker ett intrång? Finansinspektionen kommer att skicka ut pressmeddelande.

Vilken beredskap har bankerna vid IT-intrång? Skulle man kunna tänka sig system med manuell back-up?

Bankerna är skyldiga att ha dubbla datasystem. Back-up sker efter varje dags transaktioner. Dessutom finns manuella verifikat till alla transaktioner.

Hur sprider man information om el- och telesystemen är utslagna?

Vem har operativt samordningsansvar för en nationell kris?

Lst svarar bara för samordningen inom länet.

Vem betalar om det inte är räddningstjänsten?

Fråga 4: Ansvariga myndigheter vid denna typ av scenario

Finansinspektionen

Riksbanken

PTS

Lst

Kommunerna

Polisen
Riksgäldskontoret
ESV

Fråga 5: Övriga ifrågakommande aktörer

Finansiella institut
Försörjningssektorerna
Försvarsmakten

2.4.3 Inledande frågor

1. Vilka kommunala förvaltningar berörs i omvärldsexemplet? Utifrån vilka juridiska grunder agerar de olika kommunala förvaltningarna?
2. Vad är räddningstjänst i omvärldsexemplet? Vad i omvärldsexemplet överensstämmer med kriterierna i lag (2003:778) om skydd mot olyckor?
3. I vilket/vilka lägen bör/kan Krisledningsnämnden aktiveras? Vad i omvärldsexemplet överensstämmer med kriterierna i lag (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting?
4. Vilka blir de rättsliga och ekonomiska konsekvenserna om man använder sig av lagen om skydd mot olyckor respektive lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting?
5. Vilken är länsstyrelsens roll och ansvar i omvärldsexemplet? Utifrån vilka juridiska grunder agerar länsstyrelserna?
6. Vilka sektorsmyndigheter berörs i omvärldsexemplet?
7. På vilket/vilka sätt berörs sektorsmyndigheterna i omvärldsexemplet?
8. När upphör räddningstjänsten i omvärldsexemplet?

2.4.4 Scenariospecifika frågor

1. Vilka är de rättsliga förutsättningarna för prioriteringar av samhällets resurser under en IT-attack mot de finansiella systemen? Vad skall prioriteras? Vem skall prioritera? (MR-perspektivet?)
2. Finns det EG-lagstiftning på området? Om ja, hur ser den ut?
3. Hur ser den juridiska grunden ut för användning av tekniska system, t.ex. "krisroaming"?
4. Hur ser den legala grunden ut för mobilnätoperatörernas verksamhet under en svår samhällskris?

5. Finns det rättsliga regleringar som överlappar aktörernas ansvarsområden i omvärldsexemplet? Om ja, vilka är dessa rättsliga regleringar? Hur förhåller sig regelverken till varandra?
6. Finns det luckor i lagen mellan aktörernas ansvarsområden utifrån omvärldsexemplet? Om ja, vilka är dessa luckor? Hur hanterar man dessa luckor rent juridiskt?
7. Hur ser den rättsliga grunden ut för användningen av särskild beredskapspolis? Kan man tänka sig att använda andra yrkesgrupper i samhället som till exempel privata vaktbolag?
8. Hur ser den rättsliga grunden ut beträffande användningen av frivilliga försvarsorganisationer? Om kommunen vill ta hjälp av frivilligorganisationer, hur ser då den rättsliga grunden ut för att använda dessa?
9. Hur ser de rättsliga förutsättningarna ut för hur mycket och hur länge man skall kunna beordra myndighetspersonal att arbeta vid en svår IT-attack? (MR-perspektivet?)
10. Hur kan man ur ett juridiskt perspektiv behandla frågor om sekretess som på olika sätt kan aktualiseras på omvärldsexemplet? (MR-perspektivet: art. 8 Europakonventionen, rätt till skydd för privat- och familjeliv).
11. Hur ser den rättsliga grunden ut för att ta emot internationellt stöd från andra länder i detta omvärldsexempel? Vem betalar?
12. (I mån av tid:) Det talas om samhällsviktig verksamhet. Finns någon juridisk grund för sådan verksamhet?

2.5 Radiologisk olycka eller smutsig bomb?

Radiologiskt material produceras både nationellt och internationellt. Olika typer av radiologiska källor finns till exempel inom sjukvården, forskningen och verkstadsindustrin. Nästan dagligen går nationella eller internationella obebakade transporter av radiologiskt material per tåg, bil, båt eller flyg. På senare tid har även radiologiska källor upptäckts i transporter med metallskrot.

Sverige är en förhållandevis stor producent av nukleära och radioaktiva ämnen. Genom Sveriges användning av kärnkraft bildas också högaktivt avfall som måste tas om hand och bevakas under lång tid till dess avfallet slutligen kan deponeras i berggrunden. Det kan inte uteslutas att en aktör eller en terrororganisation kan försöka tillskansa sig nukleära eller radioaktiva ämnen ur den svenska produktionen eller användningen.

Ett av de allvarligaste hoten mot det svenska samhället är terrorism med nukleära, biologiska, kemiska eller radiologiska medel (CBRN).

Detta omvärldsexempel har tagits fram i samarbete med Statens strålskyddsinstitut.

2.5.1 Scenario

Händelseutveckling i Bryssel den 10–15 augusti

Nära Europaparlamentet startar på förmiddagen den 10 augusti en mycket intensiv lastbilsbrand i samband med en trafikolycka mellan en lastbil och en buss med ungdomar. Byggnaden som lastbilen stannat vid fattar eld och branden riskerar att sprida sig till intilliggande fastigheter. Rökutvecklingen är stor och lastbilen är övertänd inom loppet av ett par minuter. När den belgiska räddningstjänsten kommer till undsättning och börjar bekämpa branden uppstår en våldsamt explosion. Ett hundratal nyfikna åskådare, däribland turister, tjänstemän och parlamentsledamöter, följer räddningsarbetet på behörigt avstånd men tvingas ta skydd när branden i lastbilen får ett explosionsliknande förlopp.

Många personer på olycksplatsen är allvarligt skadade och ambulanserna går i skytteltrafik till de större sjukhusens akutintag i Brysselområdet. Ett fåtal personer har omkommit till följd av de skador de ådragit sig i trafikolyckan. Två brandmän omkommer när de ska släcka den brinnande lastbilen. Räddningsarbetet, undersökningen av olycksplatsen och borttransporterandet av fordon, dröjer till tidigt på morgonen den 11 augusti.

Räddningschefen svarar på mediernas frågor vid en presskonferens under sen eftermiddag samma dag som olyckan sker. Händelsen får stor internationell uppmärksamhet eftersom Bryssel fungerar som ett nav i det europeiska politiska samarbetet.

Den 12 augusti börjar den personal ur räddningstjänsten, ambulanssjukvården och polisen som varit på olycksplatsen att få fläckvisa rodnader och i många fall sår på olika ställen av kroppen. Några av dem som var nära explosionen har fått sårskador i ansiktet. Av de personer som var inblandade i olyckan har ett femtiotal skadade lagts in på olika sjukhus runt om i Bryssel. Polisen har fortfarande svårt att få en klar bild över vad som orsakade olyckan.

Under förmiddagen den 14 augusti upptäcker belgiska myndigheter att stora mängder strontium-90 har spridits vid olyckan. Det senaste dygnet har ett antal

personer (skadade, brandmän, poliser) som varit inblandade i olyckan utvecklat såriga brännskador.

Rykten om att det funnits någon form av radioaktivt material med joniserande strålning på olyckplatsen börjar ta fart. Under eftermiddagen strömmar fler och fler människor till sjukhusens akutmottagningar med liknande symtom. På akutintagen och stora delar av sjukhusen finns betastrålade radioaktiva partiklar. Partiklarna har spridits med hjälp av människor som haft dem på sig och kanske varit nära olycksplatsen, ambulanser som anlänt från olycksplatsen eller människor som fått partiklarna som nedfall i håret. På samma sätt har de radioaktiva partiklarna hamnat i polisbilar, brandbilar och på brandstationer.

Klockan 15.00 på eftermiddagen den 14 augusti meddelar myndigheterna i etermedierna att ett radioaktivt ämne spridits vid olyckan i närheten av Europaparlamentet. Allmänheten i Bryssel uppmanas att stanna inomhus eftersom Association Belge de Radioprotection och räddningstjänsten arbetar med att undersöka och avgränsa det förorenade området. Händelsen blir toppnyhet i hela Europa och stora delar av övriga världen. Ett tjugotal reportrar per redaktion i samtliga länder arbetar med det inträffade. SVT rensar tablån och fyller SVT24:s debattsoffor med experter. På en amerikansk tidnings webbplats ställs frågan om det var terrorister inblandade och vilka som egentligen var målet för terrordådet. Spekulationer startar om spridningsrisk, om det var ett attentat och i så fall, om det kommer fler i andra länder.

På sjukhusen i Bryssel kvällen den 14 augusti råder en kaotisk situation där akutintag, stora delar av sjukhusen och personalen är smittade av det radioaktiva ämne som kommit i omlopp i sjukvårdskedjan. Ungefär 30 personer, de flesta ur räddningstjänsten och polisen, är mycket allvarligt strålskadade och ytterligare ungefär 500 personer har symtom på vad som befaras vara strålskador. Myndigheterna uppskattar att ungefär 10 000 människor som befaras att de är strålskadade har tagit sig till akutintag och sjukvårdsinrättningar i främst Bryssel men även på andra ställen i Belgien. Under kvällen och natten rapporteras enstaka misstänkta fall från London, Paris, Berlin, Oslo och Stockholm, mest turister, EU-tjänstemän och EU-parlamentariker som vistats nära olycksplatsen och sedan rest hem till bostaden i hemlandet.

Massmediernas tryck på de belgiska myndigheterna och EU-administrationen är enormt. Man spekulerar om det är en olycka eller en terrorattack med kopplingar till de fredsoperationer EU genomför i Regionen. Svenska myndigheters experter utsätts för ett stort tryck från mediernas och allmänhetens sida. När nyheten blir känd i Sverige medverkar flera svenska myndighetsrepresentanter i mediernas kvällssändningar.

Den belgiska polisen arbetar intensivt med att försöka fastställa om händelsen var en olycka eller om det var en attack. Polisen har under de gångna dygnet inte kunnat utesluta att det var en attack riktad mot EU-etablissemangen.

Vid mätningar finner de belgiska myndigheterna att ett mycket stort område i anslutning till Europaparlamentet samt den väg som lastbilen forslats bort är förorenade med ett betastrålade radioaktivt ämne. Det förorenade området är ungefär en kvadratkilometer stort med Europaparlamentet i kvadratens ena hörn. Samtliga byggnader inom detta område är förorenade utvändigt och till viss del även invändigt. Analyser visar att den joniserande strålningen kommer från lastbilen och att det rör sig om strontium-90. Det radioaktiva ämnet är nu i omlopp ute i det belgiska samhället och de belgiska myndigheterna vädjar om internationell hjälp. Mycket stora resurser behövs för att sanera området kring olycksplatsen och många av de vägar som använts för att transportera bort fordon från olycksplatsen. Många byggnader, inklusive Europaparlamentets byggnad behöver saneras för att kunna användas igen.

Den belgiska säkerhetspolisen konstaterar sent på kvällen den 14 augusti att lastbilen med strontium-90 med största sannolikhet ingått i en förberedelse inför en attack som gått överstyr. Informationen sprids ut till berörda myndigheter i Europa under natten.

Belgien skickar på natten till den 15 augusti en förfrågan om katastrofhjälp till EU-kommissionens gemenskapsmekanism för räddningstjänstssamarbete. Den kompetens som främst efterfrågas är experter, saneringsresurser och sjukvårdskompetens. Bryssel är en stad i chock, inga människor rör sig ute på gatorna, ett fåtal är på sina arbeten och de offentliga platserna är spöklikt tomma. Den belgiska regeringen bedömer att saneringen kommer att bli dyr och ta lång tid.

Händelseutveckling i Sverige den 14 till 16 augusti

Händelserna i Bryssel har debatterats hårt i de svenska medierna sedan de inträffade. De myndigheter som varit inblandade i debatten är framför allt Statens Strålskyddsinstitut (SSI), Statens räddningsverk (SRV), Rikspolisstyrelsen (RPS), Hälso- och sjukvården samt Krisberedskapsmyndigheten (KBM). Allmänheten är rädd för att partiklar av strontium-90 skulle kunna dyka upp även i Sverige – kanske på flygplan, järnvägsstationer, flygplatser eller allmänna platser.

Den svenska säkerhetspolisen (Säpo) arbetar intensivt med att försöka spåra de strålkällor som varit på avvägar sedan länge. Samarbetet med myndigheter i länderna runt Östersjön har intensifierats sedan den belgiska säkerhetspolisen gått ut med information om "olyckan". Säpo anser att det under en tid funnits ett hot mot Sverige som transitland för material med joniserande strålning och att det inte går att utesluta att attentat har förberetts inom Sveriges gränser.

Under förmiddagen den 15 augusti får tiotalet hamnarbetare i Göteborgs hamn magkrämpor, kräks och många andra hamnarbetare upplever ett dåligt allmäntillstånd. Räddningstjänst och sjukvårdsresurser dirigeras till containerhamnen i Göteborgs hamn. Det finns en rädsla av att ha utsatts för någon form av radioaktivitet. Räddningstjänsten finner vid sina mätningar inget som kan sättas i samband med "kräksjukan" i Göteborgs hamn.

I Stockholm utför räddningstjänst och tulltjänstemän liknande mätningar inom hamnområdena och på anlöpande gods. Under eftermiddagen den 15 augusti finner tulltjänstemännen i Stockholms frihamn en container med kraftigt förhöjda värden av gammastrålning. Containern står i anslutning till en lagerbyggnad inne på området och man spärrar av ett stort område eftersom det inte går att utesluta brand och explosionsrisk. Vid närmare undersökningar under kvällen så finner man att containern är riggad med någon form av sprängmedel och sofistikerad utlösningssanordning.

Massmedierna riktar sin uppmärksamhet mot Regeringskansliet och Krisberedskapsmyndigheten. Trycket intensifieras ytterligare av en liknande situation i Göteborg.

I anslutning till centralstationen i Göteborg har polisen spärrat av ett område eftersom ett bombhot framförts under kvällen den 15 augusti. En behållare har hittats i en utländskregistrerad bil som står vid gångtunneln mellan varuhuskomplexet Östra Nordstaden och centralstationen. Vid mätningar av joniserande strålning finner polis och räddningstjänst, precis som i Stockholm, kraftigt förhöjda värden kring behållaren men även på några andra ställen inne på centralstationen och i varhuset Östra Nordstaden.

15 personer som under morgonen den 15 augusti rest med fartyget Stena Danica söker sig under eftermiddagen till sjukvårdsinrättningar i främst Göteborgsområdet. De flesta uppvisar symtom på att ha utsatts för joniserande strålning. Ett 100-tal personer söker sig till sjukhus runt om i landet på grund av

oro över att ha vistats på dessa platser. Sjöfartsverket tar färjan ur trafik så fort sambandet upptäcks.

Polisens nationella insatsstyrka slår till mot en lagerlokal på Hisingen i Göteborg och griper ett antal personer under kvällen den 16 augusti. Händelserna får enorm uppmärksamhet både nationellt och internationellt.

Säpo och andra länders säkerhetspolis har under de gångna dygnet funnit att de antagonistiska händelserna med största sannolikhet kan kopplas till konflikter i Regionen. Säpo har via säkerhetspolisen i London fått verifierat att en "laddad" behållare med pellets av iridium-192 har bytts ut till en tom behållare. Den "laddade" behållaren som sändes från Studsvik till det Londonbaserade företaget för tre dagar sedan måste ha bytts ut under transporten. Transporten av dessa behållare och behållare med andra icke klyvbara material går som regel obevakade.

I samråd med Strålskyddsinstitutet tas beslut om att börja söka efter ytterligare depåer av radiologiska ämnen och om förening skett i anslutning till viktigare byggnader, vägar och postterminaler.

Svenska medier ställer frågorna: Hur kunde detta ske? Vad gör myndigheterna? Vilken beredskap har vi? Finns det risk för ytterligare fall? Hur kan man skydda sig?

Konsekvenser och problem

Krishanteringsförmåga

De drabbade kommunerna kommer att efterfråga expertstöd från sektorsmyndigheterna för att avhjälpa situationen. Det handlar även om att få ut information till invånarna i kommunerna.

De länsstyrelser som blir indragna i händelsen kommer att fungera som informationspunkt för alla som är in i det regionala arbetet med att försöka minska konsekvenserna av händelsen. Länsstyrelserna är hårt ansträngda i detta arbete med att försöka verka för samordning av åtgärder och information.

Händelseutvecklingen kräver också med alla säkerhet att någon form av nationell samordning kommer till stånd. Ett antal frågor som bland annat rör hantering av hotbild mm behöver få ett svar för att aktörerna ska ges möjlighet att verka med konsekvensreducerande åtgärder.

Ett annat problem i sammanhanget är att regelverket rörande kärnenergiolycka inte är tillämpligt i sammanhanget.

Operativ förmåga

Händelsen kräver en hög grad av samordning mellan inblandade myndigheter. Antalet myndigheter som är inblandade i denna händelse är många och etableringen av ett myndighetsråd är nödvändigt för att begränsa konsekvenserna.

Informationstrycket mot de operativa aktörerna kommer att vara mycket stort från allmänhetens sida. Samordningen mellan myndigheter av denna information är därmed mycket viktig.

Lagstiftningen när det gäller personer eller föremål som är kontaminerade med strålade partiklar är oklar och ger inte myndigheterna möjlighet att använda lagstadgade tvångsmedel.

I samband med att förfrågan om internationell katastrofhjälp kommer så förbereder Statens Räddningsverk en eventuell insats. Sverige har idag inga större numerära resurser för detta ändamål.

När det gäller detektering och sanering i Sverige så kommer det att saknas resurser på detta område. Därför hamnar Sverige i en situation som innebär att man behöver internationell hjälp på detta område.

Hälso- och sjukvården aktiverar de nukleärmedicinska expertgrupper som finns tillgängliga och försöker spåra de personer som kan befaras fört med sig partiklar av Strontium-90. Även socialstyrelsen har en viktig roll som informationsbärare ut mot hälso- och sjukvården i landet.

Den samhällsviktiga infrastrukturens förmåga att motstå störningar Under de första dagarna i scenariot behöver blanda annat trafikverken information och samråd om hotbilda-bedomningar. Denna dialog intensifieras naturligtvis när händelserna sprider sig till Sverige.

Containerhantering i hamnar och på andra ställen blir problematisk vilket för till följd att leveranser försenas eller rent av omöjliggörs. Att leda om dessa transportflöden tar relativt lång tid.

2.5.2 Gemensamma frågor

Fråga 1: Tillämpliga regelverk vid radioaktivt nedfall

- Förordning om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap – krisberedskapsförordning, (KBF)
- Lag om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting (LEX)
- Förordning med länsstyrelseinstruktion (LSTY-instr)
- Lag om skydd mot olyckor (LSO)
- Förordning om skydd mot olyckor (FSO)
- Brottsbalken
- Strålskyddslagen och förordningen

Fråga 2: Juridiska svårigheter och oklarheter, samt åtgärdsförslag på hanteringen av dessa

LSO 3 kap 7 §, strålning, det är Göteborgs och Stockholms kommun som tillsammans med polisen är ansvariga, risk för en olycka om containerna sprängs, det är en räddningstjänstinsats

Lag om skydd mot olyckor, 4 kap 6 §, inte tillämplig, den gäller bara utsläpp från kärnteknisk anläggning, lagstiftaren tänkte inte på att radioaktiva ämnen kan användas på annat sätt

Problem: avgöra om det är räddningstjänst eller inte, LSO:s tillämplighet. Lag 1 kap 2 §, detta är inte olycka eller överhängande fara för olycka enligt definitionen av räddningstjänst.

Lagstiftning handlar om kärnanläggningar och det är inte vårt scenario. Det faller tillbaka på huvudregeln att det är kommunal räddningstjänst eftersom det inte uttryckligen är sagt att det är statlig räddningstjänst.

Vid transporten av laddad behållare har någon brutit mot rutiner och har därmed brutit mot strålskyddslagen. Det finns en tillståndshavare för transporten. Det är en polisfråga i första hand att hitta en ansvarig. Tillämpliga lagar är strålskyddslagen och förordningen om transport av farligt gods.

SSI:s roll är rådgivande, de har underrättelseskyldighet.

Lagen om skydd mot olyckor, 4 kap 8 §, andra stycket, sanering, myndighet bestämmer vem som ska ansvara för saneringen eller utsläpp av radioaktiva ämnen, regeringen ska även i andra fall utse den som är ansvarig för sanering

Länsstyrelsen ska informera vid strålning, FSO 4 kap 18 § 1 st.

Fråga 3: Övriga svårigheter och oklarheter, samt åtgärdsförslag på hanteringen av dessa

Vem ska informera?

Vad är räddningstjänst? LSO 1 kap 2 § innehåller en definition. Det är eventuellt för lång tid sedan händelsen för att det ska vara fråga om räddningstjänst. Enligt 4 kap 8 § 2 st krävs ett regeringsbeslut för att ingripa. Vi har inte hittat någon myndighet som utsetts enligt 4 kap 8 § 2 st, här är en oklarhet som behöver lösas, det är svårdefinierbart när en räddningsinsats inleds och avslutas.

Finns det bara ett beslut om 4 kap 8 § 2 st så kan en myndighet ingripa enligt 6 kap 2 § LSO, denna talar dock om egendom och inte människor. Ifall det krävs sanering behöver det inte föregås av räddningstjänst enligt LOS, eller? Lagstiftningen är otydlig.

Psykiskt sjuka kan man tvångsomhänderta

Länsstyrelsen ska upprätta ett program för räddningstjänsten, FSO 4 kap 21 §

Ingrepp i annans rätt, följs av ersättningsbestämmelser enligt LSO 7 kap 4-8 §§,

Fråga 4: Ansvariga myndigheter vid denna typ av scenario

Kommuner

Kommunala förvaltningar:

Kommunstyrelsen, samordnade ansvar

krisledningsnämnd

miljö- och hälsoskyddsnämnden

va-verket

byggnadsnämnden, möjlighet stödja med kartor

räddningstjänsten

socialnämnden, individ- och familjeomsorg

Socialstyrelsen och landstinget

Länspolismyndighet, RPS, SÄPO

Länsstyrelser

Statens strålskyddsinstitut

Tullverket

Livsmedelsverket

Jordbruksverket

SMHI vid nederbörd, vind

Statens räddningsverk
KBM
Regeringen

Fråga 5: Övriga ifrågakommande aktörer

Sveriges radio och television
Alla lokala medier, radio, tv etc
Hemvärnet
Va-verket

2.5.3 Inledande frågor

**Fråga 1: Vilka kommunala förvaltningar berörs i omvärldsexemplet?
Utifrån vilka juridiska grunder agerar de olika kommunala
förvaltningarna?**

Se ovan under oklarheter

**Fråga 2: Vad är räddningstjänst i omvärldsexemplet? Vad i
omvärldsexemplet överensstämmer med kriterierna i lag
(2003:778) om skydd mot olyckor?**

Se ovan under oklarheter

**Fråga 3: I vilket/vilka lägen bör/kan Krisledningsnämnden
aktiveras? Vad i omvärldsexemplet överensstämmer med
kriterierna i lag (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid
hos kommuner och landsting?**

Krisledningsnämnden kan aktiveras när: se LEX 1 §

Avviker från det normala?

Allvarlig störning eller risk för allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner?

Kräver skyndsamma insatser?

Åtminstone den 15 augusti är det dags att aktivera krisledningsnämnden,
När behov finns att ta över nämnderna/förvaltningarna, då tar
krisledningsnämnden över.

4 kap 10 § LOS länsstyrelsen kan ta över räddningstjänsten, regeringen ska
föreskriva detta, om det är flera län pekar regeringen ut vilket län,

polislagen, med tvång ingripa, säkerhet, hantera de kontaminerade
personerna från Bryssel, egendomen också en säkerhetsåtgärd

**Fråga 4: Vilka blir de rättsliga och ekonomiska konsekvenserna om
man använder sig av lagen om skydd mot olyckor respektive lagen
om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting?**

Enligt LSO finns bestämmelser om när enskilda ska ersättas, 7 kap 4-8 §§.

När LSO är tillämplig är ersättningsfrågor reglerade.

Om det inte är räddningstjänst kan den enskilda få stå för den själv.

LEX 8 och 9 §§, begränsat stöd till enskilda och bistånd mellan kommuner
och landsting.

Det är klarare regler vid LSO

Fråga 5: Vilken är länsstyrelsens roll och ansvar i omvärldsexemplet? Utifrån vilka juridiska grunder agerar länsstyrelserna?

Lst leder den statliga räddningstjänsten.

Lst skyldighet att informera om händelsen 4 kap 18 § FSO, samt 1 kap 5 § FSO.

LSO 4 kap 10 §, FSO 4 kap 32 §,

Lsty-instruktionen, 3 § 12 punkten, det är ett av de områden länsstyrelsen ska arbeta inom,

2 § 2 st samordna olika samhällsintressen

50-59 §§ länsstyrelsens roll

Beredskapsförordningen 4 och 8 §§, samt bilaga, Ist har områdesvis, samordnande roll

Fråga 6: Vilka sektorsmyndigheter berörs i omvärldsexemplet?

Statens räddningsverk, VT – vakthavande tjänsteman på räddningsverket, de ska göra en internationell katastrofhjälp

Socialstyrelsen

KBM, instruktionen, 2 §, 5 §

Statens strålskyddsinstitut

Fråga 7: På vilket/vilka sätt berörs sektorsmyndigheterna i omvärldsexemplet?

Se fråga 6

Fråga 8: När upphör räddningstjänsten i omvärldsexemplet?

3 kap 9 § LSO

en räddningstjänst är avslutad när räddningsledaren fattar beslut om detta.

1 kap 2 §, när det inte längre är räddningstjänst avslutas det, när det inte är överhängande fara för olycka

Så länge strålning finns runt containern och bilen måste räddningstjänst pågå, dvs så länge området är avspärrat. När det inte längre kan eskalera, inte kan sprida sig.

Det är ett politiskt beslut, det beror på ekonomiska beslut.

Kan vara räddningstjänst i ett inledande skede, den som regeringen beslutar, det verkar inte vara provat. Det beror på vem regeringen tycker är lämpligast.

2.5.4 Scenariospecifika frågor

Fråga 1: Vad finns det för laglig grund för att hantera och ta hand om strålkällor, materiel eller personer som avger strålning vid en nukleär olycka?

Om det är räddningstjänst tillämpas 6 kap 2 § LSO, koppling till polismyndigheten, alarmering i 6 kap 10 § LSO, Om inte räddningstjänst är det tveksamt om LSO är tillämplig, polisen spärrar av och ringer till SSI och frågar vad de ska göra - polislagen strålskyddslagen blir då tillämplig för att man kan misstänka att det är brott mot denna lag. Det finns regler om tvångsåtgärder, beslag etc, försiktighetsmått som SSI ger råd om vid beslag.

Situationen i Bryssel, tveksamt om det är räddningstjänst, lagen gäller inte utanför riket.

Människan som är smittad, ett fall för landstinget, sjukvården, hälso- och sjukvårdslagen

Polislagen 10 §, polisman får i vissa fall använda våld vid fara för liv och hälsa... man kan ta hand om personer och deras egendom mot deras vilja. Smittskyddslagen borde kompletteras med strålsmitta, det är naturligare att komplettera strålskyddslagen med motsvarande bestämmelser.

Vid gränsen är det tullen eller kustbevakningen som hjälper polisen. Frågan är då om man kan använda polislagen.

Fråga 2: Finns det EG-lagstiftning på området?

Om ja, hur ser den ut?

- EG-lagstiftning
- EU Rådets direktiv 96/92/Euratom, säkerhetsnormer för skydd av arbetstagarnas och allmänhetens hälsa (Basic safety standards, direktiv från 1996, detta säger att man ska ha en beredskap i landet. Det finns inga detaljerade regler.)
- EU Rådets direktiv 89/618/Euratom, information till allmänheten
- EU Rådets förordning 3954/87, om gränsvärden för radioaktivitet i livsmedel och djurfoder

Fråga 3: Vilka aktörer ansvarar för kontroll av jordbruksprodukter som antas ha blivit utsatta för strålning?

- SSI är ansvarig för kontrollen av jordbruksprodukter. Det är inte jordbruksverket och livsmedelsverket.
- Lsty-instr 3 §, Ist
- MR-perspektivet

Fråga 4: Vilka är de rättsliga förutsättningarna för prioriteringar av samhällets resurser under en radiologisk olycka? Vad skall prioriteras? Vem skall prioritera? (MR-perspektivet?)

Regeringen kan peka ut en Ist eller annan myndighet som ansvarig för räddningstjänsten både i sthlm och gbg för att denna myndighet ska kunna prioritera

Avvikelserna från mr måste ha stöd i lag, man ska redan ha tänkt på de avsteg som är tillåtna.

Lämnat åldringar på ålderdomshem, åldersdiskriminering, finns det förbud mot det?

Geografisk prioritering, närmast först, eller mest utsatta först.

Det brukar vara havande först när det är radioaktivitet inblandat.

Prioritera viktiga samhällsfunktioner.

Uppgiftstagare spridda över landet, kan förmodligen skicka team till bägge, om inte resurser finns, vem väljer man då, Stockholm eller Göteborg?

Förbud mot diskriminering, artikel 14, undantag kan ges enligt artikel 15 i EKMR.

Troligen bor fler av annan nationalitet i visst område. Skyddar vissa som är betydelsefulla för hålla nationen igång, tex statsministern, vissa nyckelpersoner som vi får ta särskilt hand om.

Sverige har skyldighet att ta hand om utländska medborgare och inte diskriminera.

Vem prioriterar detta? Utrymning är en polisiär sak? Om LSO är tillämplig är det räddningsledaren som bestämmer. 3 kap 16 § LSO.

Risken för att radioaktivitet skulle spridas och antalet personer som kommer till skada är avgörande för var man sätter in resurserna.

Om det krävs nationell insats måste regeringen peka ut en ansvarig myndighet som bestämmer vad och var som ska prioriteras.
LSO 4 kap 10 §.

Man får inte prioritera efter religion, ålder, kön. Det är fråga om grundläggande etik.

Vi koncentrerar oss på närområdena vid bomberna, och på att rädda människoliv.

Fråga 5: Hur ska länsstyrelsen agera om det blir radioaktivt nedfall från kärnteknisk anläggning? Vad är länsstyrelsens roll?

[-]

Fråga 6: Finns det rättsliga regleringar som överlappar aktörernas ansvarsområden i omvärldsexemplet? Om ja, vilka är dessa rättsliga regleringar? Hur förhåller sig regelverken till varandra?

Den kommunala räddningstjänsten går igång och den är kommunal tills det blir ett beslut men det behövs ett ständigt informationsflöde till andra myndigheter. LSO och LEX.

Polisens verksamhet, polislagen, kommer in och överlappar delvis LSO och LEX.

En Ist utses vid en kärnkraftsolycka även om olyckan drabbar hela Sverige.

Det som överlappar är räddningstjänst, sjukvård och polis.

LSO, räddningsledaren har en skyldighet att informera polismyndigheten om en räddningsinsats.

Polisen leder utrymningen på order av räddningsledaren.

Fråga 7: Finns det luckor i lagen mellan aktörernas ansvarsområden utifrån omvärldsexemplet? Om ja, vilka är dessa luckor? Hur hanterar man dessa luckor rent juridiskt?

Luckor i lagen, möjligheten att ta hand om strålsmittade personer som rör sig och inte underkastar sig den vård de borde eller inte vet om att de är smittade.

Information måste ske åt bägge hållen, polis – övriga myndigheter, för att insatsen ska fungera, polisen kan eventuellt hålla på information på grund av förundersökningssekretessen, men då väger nog SSI:s skäl tyngre.

Fråga 8: Hur ser den rättsliga grunden ut för användningen av särskild beredskapspolis? Kan man tänka sig att använda andra yrkesgrupper i samhället som till exempel privata vaktbolag?

Förordning (1986:616) beredskapspolisen
Regeringen beslutar om beredskapspolisen.
Med tjänsteplikten i LSO 6 kap 1 §, har man folk.

Fråga 9: Hur ser den rättsliga grunden ut beträffande användningen av frivilliga försvarsorganisationer? Om kommunen vill ta hjälp av frivilligorganisationer, hur ser då den rättsliga grunden ut för att använda dessa?

Avtal ingås med frivilligorganisationer. Det är förordning 1994:524 om frivillig försvarsverksamhet som är den rättsliga grunden.

Fråga 10: Hur ser de rättsliga förutsättningarna ut för hur mycket och hur länge man skall kunna beordra myndighetspersonal att arbeta vid ett svårtradioaktivt nedfall? (MR-perspektivet?)

Artikel 4 EKMR, kan beordra myndighetspersonal att arbeta när nödläge eller olycka hotar samhällets existens eller välfärd.

Det finns inga bestämmelser som reglerar antalet timmar man får arbeta. Kollektivavtal är inte tillämpliga.

Arbetsmiljölagen är tillämplig. Arbetstidlagen.

Fråga 11: Hur kan man ur ett juridiskt perspektiv behandla frågor om sekretess som på olika sätt kan aktualiseras på omvärldsexemplet? (MR-perspektivet: art. 8 Europakonventionen, rätt till skydd för privat- och familjeliv)

Artikel 8, var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem...,

Denna rättighet får inskränkas med stöd av lag, i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt till skydd för statens säkerhet, eller skydd för hälsa eller moral mm

Sekretesslagen, det skydd som finns här, det gäller hälso- och sjukvården framförallt för de bestrålade, denna sekretess gäller inte hos Ist. Det saknas en möjlighet att hålla uppgifter att hålla uppgifterna hemliga om detta om det inte är i hälso- och sjukvården. Detta är en brist.

Problem när regeringen beslutat att Ist ska ha räddningstjänsten, då kan Ist inte i sin tur delegera listorna och besluten, alltså gäller sekretessen inte.

14 kap 3 § sekretesslagen, intresset för att uppgiften lämnas kan ha företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

5 kap 8 § sekretesslagen gäller endast planering och förberedelser, den löser inte problemet, ändring på gång?

5 kap 2 § sekretesslagen, kan eventuellt hålla uppgifter om bemanning hemliga vid säkerhets- eller bevakningsåtgärd.

5 kap 1 § förundersökningssekretessen, omdiskuterad

9 kap 30 § sekretess gäller hos kommun och myndigheter eventuellt för att skydda uppgifter om enskild vid räddningsinsats om det kan antas att den enskilde lider skada eller men.

Fråga 12: Hur ser den rättsliga grunden ut för att ta emot internationellt stöd från andra länder i detta omvärldsexempel?

Vem betalar?

LSO 9 kap 1 §,

gemenskapsmekanism 2001, den operativa inriktningen inom EU:s räddningstjänst

FSO 9 kap 1 § kustbevakningen får begära och lämna bistånd konventionen 1990, 30 november, vid andra giftiga ämnen

Konventionen om ömsesidig hjälp vid inträffade kärnkrafts- och stålningolyckor = IAEA Conventin on Assistance in the Case of a Nuclear Accident or Radiological Emergency

2.5.5 3 oklarheter

Vad ska man göra? Se till att personer från Bryssel undersöks och behandlas, att materiel tas om hand.

Vi vet inte hur illa däran personerna från Bryssel är.

Det är oklarhet om det inledande initiativet. Olyckan sker utomlands och bieffekterna inträffar i Sverige. Regeringen ska besluta om en räddningstjänst. På nationell nivå saknas en organisation som beslutar. Systemet är tänkt underifrån, men inte ovanifrån.

Komplettera strålskyddslagen, omhändertagande av skadade människor/personal enligt smittskyddslagens mönster.

Lst kan förordna om att avspärra ett område när det föreligger risk för liv och hälsa enligt ordningslagen

3 kap 11 § ordningslagen - Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en länsstyrelse får, om det på grund av särskilda förhållanden behövs för att skydda människor mot fara för liv eller hälsa, meddela föreskrifter för viss tid eller tills vidare om förbud mot att vistas inom skade- eller riskområden, rasområden, gruvområden, skjutfält eller skjutbanor eller liknande områden.

Förordning (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen (1993:1617)

4 § Länsstyrelserna får meddela föreskrifter enligt 3 kap. 10 § första stycket tredje meningen och 11 § ordningslagen (1993:1617).

2.6 Terroristangrepp med massförstörelsevapen

Internationell terrorism med masskade eller masseffektsyfte har vuxit fram under de senaste åren. Den internationella terrorismen består till stor del av icke-hierarkiska nätverk med förgreningar och sympatisörer i många länder.

Ett av de allvarligaste hoten är terrorism med nukleära, biologiska, kemiska eller radiologiska medel (CBRN).

Detta omvärldsexempel har tagits fram i samarbete med Socialstyrelsen.

2.6.1 Scenario

Sverige deltar i en internationell fredsbevarande insats i Betaland. I samband med insatsen kommer svenska förband i konflikt med religiösa grupper i Betaland. Dessa religiösa grupper svarar med terrordåd i Sverige.

Händelseutvecklingen under november

Under dagarna runt den 12 november mottar flera sjukhus runt om i landet med koncentration till Mälardalen patienter med diffusa influensaliknande besvär med feber, allmänt illabefinnande, ryggvärk och enstaka fall av kräkningar. Ett fall med oväntad allvarlig allmänpåverkan och som därför observerats på sjukhus har den 12 november utvecklats utslag som bedöms kunna vara smittkoppor. Smittskyddsläkaren, Smittskyddsinstitutet och Socialstyrelsen underrättas. Patienten isoleras och prov skickas till Smittskyddsinstitutet för analys. Vidare isoleras personalgruppen som vårdat patienten och vaccination förbereds av vårdpersonalen. Diagnosen smittkoppor bekräftas inom sex timmar. Smittskyddet i länet inventerar övriga misstänkta fall, varvid ytterligare enstaka fall diagnostiseras. Smittskyddet genomför smitt- och kontaktspårning i syfte att genomföra ringvaccination. Landets smittskyddsläkarorganisation informeras och påbörjar inventering av eventuellt misstänkta fall. Även i övriga delar av landet förekommer enstaka spridda fall av patienter som insjuknat i smittkoppor.

Den närmaste veckan diagnostiseras flera fall av smittkoppor på olika håll i landet med tendens till anhopning i Mälardalen. Den 13 november meddelar en religiös grupp från Betaland via en inspelad videokassett att Sverige nu får sitt rättmätiga straff för sitt vanhelgande av heliga platser i Betaland.

Den 12 november uppger Kvällspressen att det pågår vaccinering av riskgrupper inom olika yrkesgrupper av betydelse för samhällets förmåga att hantera den uppkomna situationen. På kvällen den 14 november meddelar SVT:s Rapport att delar av regeringen och kungafamiljen har vaccinerats. Vidare meddelas att delar av regeringen samt kungafamiljen lämnat Stockholm och befinner sig på hemlig ort.

Smittskyddsläkarorganisationen genomför fortsatt smittspårning och ringvaccinering. Frågan om möjligheten till karantän av personer som varit i kontakt med sjuka aktualiseras. I massmedierna diskuteras möjligheten till massvaccinering.

Mellan den 12 och 20 november stiger antalet sjukdomsfall i Stockholm till ungefär 500 personer. Ett antal patienter avlider. Sjukvården har problem med att ta hand om alla sjuka. För att kunna hantera det stora antalet sjuka har särskilda sjukhus eller delar av dessa avdelats för vård av smittkoppsfall. Smittskyddsläkarorganisationen har på flera platser i landet förstärkts med personal ur den centrala fältepidemiologiska gruppen.

I Malmö har nu ett femtiotal personer insjuknat. Kommuner, sjukhus, vårdcentraler, Socialstyrelsen och Regeringskansliet blir nerringda av oroliga

människor som bland annat vill bli vaccinerade mot smittkoppor. Sjukvården får allt svårare att hantera den övriga dagliga verksamheten. Enstaka sjukdomsfall rapporteras också från Helsingfors.

Statsministern talar både i radio och TV till nationen och manar till lugn.

Smittskyddsläkaren i Stockholm, i samverkan med den inkallade centrala fältepidemiologiska gruppen, meddelar att huvuddelen av de som insjuknat i Stockholm har befunnit sig på Stockholms Central på morgonen den 1 november.

Våldsangrepp och vandalism förekommer mot organisationer och grupper i Sverige med anknytning till Betaland. Regeringen beslutar efter framställning av Rikspolisstyrelsen att den särskilda beredskapspolisen får tas i anspråk i Stockholm och Malmö.

Den 25 november uppges 40 patienter i Stockholm och fem i Malmö ha avlidit till följd av sjukdomen. Antalet sjukdomsfall i Stockholm närmar sig 700. Sjukvården hotas av kollaps. Ungefär 100 personer rapporteras ha insjuknat i Malmö.

Allt fler människor i Stockholm och Malmö uteblir från sina arbeten på grund av rädsla att bli smittade. Störningar förekommer i kollektivtrafiken och den kommunala servicen på grund av personalbrist. Livsmedelsaffärer och varuhus stänger på grund av varu- och personalbrist. Plundring av stängda affärslokaler förekommer i Stockholmsområdet.

Sjukvårdspersonal börjar avvika från sina arbetsplatser i Stockholm. Flera sjukvårdsmottagningar i Stockholm tvingas stänga. Människor börjar lämna Stockholm i bilar vilket leder till omfattande trafikstörningar och trafikkaos. Dessutom måste frågan om tvångsåtgärder och bevakning lösas.

Fortsatta våldsangrepp rapporteras ske i Sverige mot etablissemang som förknippas med Betaland.

Konsekvenser och problem

Krishanteringsförmåga

Händelseutvecklingen som beskrivs skapar problem i den samordning och samverkan som behövs för att hantera denna typ av utbrott smittsamma sjukdomar hos människor. Många olika aktörer ska nå ut med samma samordnade budskap.

En annan avgörande faktor i denna typ av händelse är informationshanteringen och Regeringens hantering av situationen.

Operativ förmåga

Aktörerna som ansvarar för samhällets säkerhet belastas hårt och en resursprioritering för handräcknings- och avspärrningsuppgifter måste göras. Samtidigt drabbar smittan även denna personalkategori vilket innebär minskade resurser som möter ett ökat behov.

Smittskyddsorganisationen aktiveras sannolikt i ett mycket tidigt läge eftersom det finns en något förhöjd beredskap vid en händelse som denna. Det uppstår ett behov av att öppna särskilda vårdenheter för att hantera alla som insjuknar. Dessutom behövs stora omfördelningar av resurser inom hälso- och sjukvården eventuellt aktualiseras.

Händelsen kräver både större personella och materiella resurser än vad som kan organiseras inom det normala smittskyddet.

Den samhällsviktiga infrastrukturens förmåga att motstå störningar

För elförsörjningen och de elektroniska kommunikationernas driftsorganisation blir konsekvensen av händelsen personalbrist vilket kan leda till driftsstörningar av varierande grad.

För transportsektorn står kravet på att de samhällsviktiga transporterna i konflikt i direkt konflikt med behovet att begränsa rörligheten för invånarna och därmed också för transporterna i samhället. Långsiktigt kan försörjningsproblem uppstå om begränsningarna i rörlighet kvarstår.

För flygföretagens del kan denna situation ge stora ekonomiska konsekvenser eftersom marginalerna är små inom branschen.

De myndigheter och aktörer som tillsammans använder de samhällsviktiga transfereringssystemen kommer att uppleva samma personalproblematik som alla andra sektorer.

2.6.2 Gemensamma frågor

Fråga 1: Tillämpliga regelverk vid denna typ av terroråd (initialt)

- Polislagen
- Lagen om straff för terroristbrott
- Brottsbalken
- Ordningslagen
- Rättegångsbalken
- Polisdatlagen
- Lagen om hemlig kameraövervakning
- FO om beredskapspolis 1986:616
- 1952:98 med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål
- Lagen om internationellt polisiärt samarbete
- FO med instruktion för Rikspolisstyrelsen
- 1996:701 Lagen om tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom EU (tullverket)
- 2000:1225 lag om straff för smuggling (kopplad till lag om förbud av införsel)
- Smittskyddslagen 2004:168
- Livsmedelslagen 1971:511
- Miljöbalken
- Hälso- och sjukvårdslagen
- Socialtjänstlagen
- Karantänslagen
- Länsstyrelseinstruktionen
- Beredskapsförordningen
- Samhällsviktiga anläggningar
- Lagen om extraordinära händelser

Fråga 2: Juridiska svårigheter och oklarheter, samt åtgärdsförslag på hanteringen av dessa

- Definition av olycka efterlyses.
- Gränsdragning mellan olycka/extraordinär händelse bör förtydligas ur ersättningsperspektivet. Kopplar till viljan att agera vid en "kris".
- Länsstyrelsens övertagande av räddningstjänsten?? Befogenheter, Delar av en händelse?, Skyldigheter att medverka?

- Grunder för försvarsmaktens medverkan vid kriser, relaterat till kostnader och ersättning för stödet.
- Informationsutbytet mellan myndigheter (sekretess) kan vara ett hinder för att effektivt hantera scenariots konsekvenser. Dock kan 14:3 sekretesslagen tillämpas förutom socialtjänst och sjukvård. Översyn pågår.
- Det finns inga regler för tvångsvaccinering utom vid krig eller krigsfara.

Fråga 3: Övriga svårigheter och oklarheter, samt åtgärdsförslag på hanteringen av dessa

- Områdesansvaret är inte tydligt. Precisera länsstyrelsens befogenheter, ansvar och behörighet. Rollen måste vara tydlig när det gäller länsstyrelsens hantering av kriser.
- Gränsövervakning: oklart hur vi stoppar smitta vid gränsen, gällande regler behöver förtydligas och belysas.
- Tillämpning av bestämmelser när det gäller internationellt stöd och vilka resurser som finns internationellt. Vem betalar och vem får begära hjälp från utlandet? När och hur kan vi lämna hjälp? Hur (på vilket sätt) kan vi utnyttja det stöd vi får?
- Oklarheter finns kring vilka regler som gäller för försvarsmaktens medverkan vid kriser. Bereds för närvarande...

Fråga 4: Ansvariga myndigheter vid denna typ av scenario

Tullen har ansvar när det gäller varor, polisen har ansvar när det gäller personer.

Bilagan till beredskapsförordningen 2002:472 listar alla myndigheter.

SMI

SoS

SVA

Livsmedelsverket

Kommuner

Landsting

Länsstyrelse

RPS

Polisen

KBM

Arbetsmiljöverket

FM

Banverket

Rättsväsendet

SRV

Fråga 5: Övriga ifrågakommande aktörer?

SR, SVT, media i övrigt

Frivilligorganisationer

Näringslivet, t.ex. åkerier, vaccinproducenter, icke statliga flygplatser mfl.

Apoteksbolaget

Luftfartsverket

Sjöfartsverket

Trossamfund

2.6.3 Inledande frågor

**Fråga 1: Vilka kommunala förvaltningar berörs i omvärldsexemplet?
Utifrån vilka juridiska grunder agerar de olika kommunala
förvaltningarna?**

Kommuner
Miljö/hälsa-hälsoskyddsföreskrifter, miljöbalken
Sociala förvaltningar -
Tekniska, PBL, MB
Räddningstjänsten
Kansli/kommunledning

Kommunallagen
socialtjänstlagen
Arbetsrättsliga lagar
Lagen om skydd mot olyckor
Smittskyddslagen
Lagen om extraordinära händelser

Vad är definitionen av olycka? Vad säger förarbetena??
NCO har tolkat: svåravgränsad... Begrepp : plötslig, negativ och oavsiktlig
ska uppfyllas.

**Fråga 2: Vad är räddningstjänst i omvärldsexemplet? Vad i
omvärldsexemplet överensstämmer med kriterierna i lag
(2003:778) om skydd mot olyckor?**

Det finns inte kriterier i scenariot som fyller kravet på räddningstjänst. Dock
är RTJ aktuell för hantering av konsekvenser av smittan. Statlig
räddningstjänst gäller vid sjuktransporter till sjöss.

**Fråga 3: I vilket/vilka lägen bör/kan Krisledningsnämnden
aktiveras? Vad i omvärldsexemplet överensstämmer med
kriterierna i lag (2002:833) om extraordinära händelser i fredstid
hos kommuner och landsting?**

Krisledningsnämnden bör samlas tidigt, ordf avgör om nämnden ska träda i
funktion. Varje kommun är skyldig att ha KRLN enligt lagen om
extraordinära händelser. Sammansättning är ofta Kommunstyrelsens
arbetsutskott(KS AU).

-Svår störning....
-Avviker från normala förhållanden

**Fråga 4: Vilka blir de rättsliga och ekonomiska konsekvenserna om
man använder sig av lagen om skydd mot olyckor respektive lagen
om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting?**

LSO
Självrisk relaterat till skatteunderlaget i kommunen
Fo: 7:1 ers enl 7:2 lämnas för den del av kostnaden som överskrider....
7:3 Räddningsinsatser
RL kan beordra tjänsteplikt under en räddningsinsats.

EXOH

Ingen ersättning finns i nuläget...

Solidaritetsfonden (inte kopplad till någon av ovanstående lagar)

Fråga: Hur ska Ist bete sig vid ett övertagande av RTJ enligt 4:33 FO LSO om kommunerna har bedömt olika i fråga om räddningstjänst?

Fråga 5: Vilken är länsstyrelsens roll och ansvar i omvärldsexemplet? Utifrån vilka juridiska grunder agerar länsstyrelserna?

Scenariot kan inte betraktas som RTJ med övertagande enligt LSO. I övrigt enl 50§ länsstyrelseinstruktionen.

Fråga 6: Vilka sektorsmyndigheter berörs i omvärldsexemplet?

Berörda sektorsmyndigheter:

2002:472 KrisberedskapsFO bilaga listar de sektorsmyndigheter som är aktuella.

Samhällsviktiga transporter och logistik är inte solklar... Detta bör kartläggas tillsammans med övrig samhällsviktig verksamhet.

När det gäller helhetsbilden av en smittskyddshändelse har regeringen möjlighet att föreskriva åtgärder för att upprätthålla smittskydd.

Fråga 7: På vilket/vilka sätt berörs sektorsmyndigheterna i omvärldsexemplet?

SoS nationellt, SMI expertmyndighet, Smittskyddsläkaren, Landstingen regionalt

Polisen –tvångsåtgärder

länsrätten tar överklaganden av smittsk.läkarens beslut

Centrala fältepidemiologiska fältgruppen

Länsstyrelsens områdesansvar – information till övriga myndigheter och organisationer samt allmänheten. Länsveterinären har ett ansvar inom livsmedelshantering i länet.

Försvarsmakten får lämna stöd utan att räddningstjänst råder. Detta genomförs med full kostnadstäckning. Vid räddningstjänst är FM skyldiga att bistå räddningstjänst.

Ska vi kunna öka/vidga begreppet räddningstjänst för att kunna förhindra eller mildra konsekvenser av en olycka/kris genom att förändra ersättningssystemen?

Fråga 8: När upphör räddningstjänsten i omvärldsexemplet?

Räddningstjänstinsatser bedöms uppstå vid hantering av konsekvenser som indirekt uppstår som en följd av scenariots utveckling.

2.6.4 Scenariospecifika MR-Frågor (3,8 och 10)

Fråga 3: Vilka är de rättsliga förutsättningarna för prioriteringar av samhällets resurser under ett terroristangrepp med massförstörelsevapen? Vad skall prioriteras? Vem skall prioritera? (MR-perspektivet: art. 2 i Europakonvention, Rätt till liv, art 5, Rätt till frihet och säkerhet)

Frihetsberövande för att hindra smittspridning 5.1.E enligt Europakonventionen. Beslut skall följas av rättslig prövning av tvingande ingripande.

Arbetsplikt – vaccinering? Är det rimligt att göra detta? -Staten

Prioriteringar av vårdplatser. -Landstingen

Våldsangrepp – prioritering av polisiära resurser? -Polisen

Artikel 3 i FN: s barnkonvention 1989 kommer med i smittskyddslagen. I länsstyrelsens beslut skall hänsyn alltid tas till denna. (Barnens bästa)

Artikel 8, rätten till skydd för privat- och familjeliv kopplar in till smittskyddslagen. –Läkarkåren

Artikel 2, rätten att fritt röra sig.

Grundläggande värden? Hur rangordnas dessa? Statens funktion?
Rättsväsende? Yttrandefrihet? Samhällsviktig verksamhet????

Fråga 8: Hur ser de rättsliga förutsättningarna ut för hur mycket och hur länge man skall kunna beordra myndighetspersonal att arbeta vid ett svårt smittkoppsutbrott? (MR-perspektivet?)

Regler om övertid och nödfallsövertid (max 2 dygn, sen ansökan till arbetsmiljöverket).

Konstitutionell nödrätt för att tillgodose tjänsteplikt?

Samhällelig plikt att förhindra epidemier.

Fråga 10: Hur kan man ur ett juridiskt perspektiv behandla frågor om sekretess som på olika sätt kan aktualiseras på omvärldsexemplet? (MR-perspektivet: art. 8 Europakonventionen, rätt till skydd för privat- och familjeliv)

Översyn av sekretesslagen är nödvändig.

3 Utvärdering och resultat

Utvärdering av kunskapsmötet genomfördes i form av två enkäter, en efter första dagens slut och den andra efter andra dagens slut. Av 86 deltagare, 51 män och 35 kvinnor, svarade 77. Arbetsgruppen besvarade inte enkäten.

Försöket med kunskapsmötet lockade många deltagare och konsekvensen blev att antalet deltagare i scenariogrupperna blev stort. Men ändå tyckte en klar majoritet, dvs. 55 st. eller 71 procent, att antalet var lagom. Med kunskapsmötets syfte (se ovan) blev sammansättningen i scenariogrupperna väldigt viktig.

Kunskapsmötets form och sammansättning av deltagarna skapar förutsättningar för en helhetssyn på så sätt att var och en bidrar med sin kunskap och erfarenhet. Gruppen får klarhet i hur helheten fungerar, finner luckor, oklarheter eller överlappningar i lagstiftningen. Vad som händer i mötet mellan aktörer som ska samverka i en samhällskris är en viktig fråga att besvara för att krishantering ska fungera. Det som underlättade arbetet i scenariogrupperna var t.ex. "att alla deltog och hade något att komma med" och att deltagarna tog ett "gemensamt ansvar för processen och resultatet". "Sammansättningen av gruppen bidrog till att gruppen kom framåt". "Det utsända materialet (scenario, frågor och förstudiekrav) var bra och underlättade att diskussionerna snabbt kom igång". Även "en skicklig sekreterare och tekniska hjälpmedel" underlättade.

En klar majoritet, 81 procent, tyckte att kunskapsmötet är en framgångsrik form för att underlätta samverkan och 85 procent tyckte det är värdefullt att träffa andra jurister och diskutera kring ett scenario. Kunskapsmötet har skapat förutsättningar för samsyn kring hur en samhällskris kan hanteras anser 72 procent. Men det finns fortfarande många oklarheter: "Ett avstamp har skett men mycket återstår innan samsyn finns" anser en i utvärderingen.

Det mest positiva med kunskapsmötet var mötet och dialogen med andra, att utbyta erfarenheter:

"På det stora hela var det en utomordentligt bra konferens, en av de bästa jag varit på faktiskt. Att sitta i grupper och arbeta och lära känna varandra var oerhört lärorikt. I vår grupp gick arbetet prestigelöst och med ett givande och tagande som var bra".

Kommentaren tyder på att detta deltagarorienterade kunskapsmöte ger en demokratisk kunskapsprocess med ömsesidighet som gynnar samverkan. Vi kan konstatera att kunskapsmötets design tilltalar jurister i offentlig verksamhet. Vi menar att kunskapsmötet gynnar utvecklingen mot ett säkrare samhälle där samverkan underlättas och resurser mellan sektorer kan utnyttjas bättre.

Ett viktigt resultat som framkom av kunskapsmötet för jurister var att juridiska svårigheter och oklarheter identifierades. Förslag lämnades också

på hantering av dessa. Enligt arbetsgruppens mening måste det vara av stor vikt att förslagen följs upp och åtgärdas i tillämpliga delar. Åtgärder som består av förtydliganden av eller tillägg i författningar bör föras fram till lagstiftaren. Exempelvis kan nämnas att Jordbruksverket – till följd av vad som framkom från scenariet Mul- och klövsjuka – har påbörjat arbetet med en begäran till regeringen om författningsändringar. Åtgärdande av ovanstående problem kommer förhoppningsvis leda till att effektivare och mer heltäckande juridiska medel i krishanteringens tillhandahålls.