

MASSFLYKT TILL SVERIGE

AV ASYL- OCH HJÄLPSÖKANDE

Scenarion och överväganden om påfrestningar
i det fredstida samhället

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2014



National Library
of Sweden

Delbetänkande av
HOT- OCH RISKUTREDNINGEN
(Fö 1992:03)

MASSFLYKT TILL SVERIGE

AV ASYL- OCH HJÄLPSÖKANDE

Scenarion och överväganden om påfrestningar
i det fredstida samhället

SOU 1993:89

Delbetänkande av
HOT- OCH RISKUTREDNINGEN
(Fö 1992:03)

RefKB Occ 500



Statens offentliga utredningar
1993:89
Försvarsdepartementet

Massflykt till Sverige

av asyl- och hjälpsökande

Delbetänkande av Hot- och riskutredningen
Stockholm 1993

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget som ingår i C E Fritzes AB. Allmänna Förlaget ombesörjer också, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor, remissutsändningar av SOU och Ds.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1993

ISBN 91-38-13445-4
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Försvarsdepartementet

Regeringen bemyndigade den 21 december 1992 (Dir. 1993:4) chefen för Försvarsdepartementet att tillkalla en kommitté med uppgift att utreda påfrestningar och risker i det fredstida samhället och vissa frågor inom totalförsvarets civila del.

Med stöd av bemyndigandet förordnade chefen för Försvarsdepartementet den 12 februari 1993 som ledamöter landshövdingen Eric Krönmark, även ordförande, riksdagsledamöterna Åke Carnerö, Birgit Henriksson, Robert Jousma och Göthe Knutson, f.d. riksdagsledamoten Hans Lindblad, riksdagsledamoten Christer Skoog, f.d. riksdagsledamoten Oswald Söderqvist samt riksdagsledamöterna Rune Thorén, Karin Wegestål och Iréne Vestlund.

Till sakkunniga utsågs den 12 februari 1993 departementsrådet

Suzanne Frigren, departementsrådet Marie Hafström och kanslirådet Åke Sundin samt den 13 april 1993 departementssekreteraren Karin Lindgren. Som experter förordnades den 12 februari 1993 direktören Jane Cederqvist, överdirektören Gunnar Holmgren, byråchefen Björn Sandborgh och generallöjtnanten Gustaf Welin. Jane Cederqvist ersattes den 26 april 1993 som expert i utredningen av sektionschefen Birgitta Ågren.

Som sekreterare i utredningen förordnades den 12 februari 1993 avdelningschefen Sven Rune Frid.

Kommittén har antagit namnet Hot- och riskutredningen.

Utredningen har i enlighet med sina direktiv valt ett antal scenarion som avser att beskriva påfrestningar och risker i det framtida samhället. Arbetet med ett av dessa scenarion – en massflykt från de baltiska länderna och Ryssland till Sverige – är nu slutfört. Utredningen skildrar i detta scenario tre händelseförlopp grundade på olika antaganden om antalet människor som kommer till Sverige för att begära asyl eller söka hjälp.

Utredningen vill framhålla att scenariot är ett exempel på händelser i andra länder som skulle kunna utsätta det svenska samhället för stora påfrestningar. Utredningen gör inte någon bedömning av sannolikheten för att länderna i scenariot ska drabbas av svårigheter i den omfattning som de tre händelseförloppen anger. De överväganden som har skett i samband med utredningsarbetet visar emellertid att händelserna som orsakar massflykten inte är otänkbara. Utredningen

utesluter för övrigt inte att situationer med de konsekvenser som scenariot beskriver skulle kunna inträffa som en följd av händelser även inom t.ex. andra delar av östra Europa.

Massflyktsscenarioets tre olika händelseförlopp redovisas i det delbetänkande som utredningen nu lägger fram. Utredningen redogör också i betänkandet för de problem som sannolikt skulle komma att uppstå och redovisar ett antal förslag till åtgärder som skulle göra det lättare för olika slag av myndigheter att utföra de uppgifter som fordras av dem i de situationer som uppstår. Som en inledning finns det i betänkandet även en preliminär redogörelse för utredningens principiella syn på påfrestningar och risker i det framtida samhället. Utredningen redovisar vidare de principer som varit vägledande när den valt ämnesområden för sex andra scenarion och beskriver konturerna i dessa scenarion.

Utredningen har för det här betänkandet inte gjort några mer ingående överväganden om vilka allmänna begrepp och definitioner som det kan vara lämpligt att använda inom utredningens arbetsområde. Det fortsatta utredningsarbetet får visa hur en sammanhållen referensram omfattande begrepp som risker, påfrestningar, allvarliga olyckor och störningar bör utformas.

Arbetet med samtliga scenarion har skett och sker i förekommande fall i samverkan med företrädare för ett antal centrala statliga myndigheter, länsstyrelser, landsting, kommuner, företag och organisationer som skulle kunna komma att beröras av händelseförloppen.

Utredningen får härmed överlämna sitt delbetänkande *Massflykt till*

Sverige av asyl- och hjälpsökande. Betänkandet är enhälligt.

Stockholm den 22 september 1993

Eric Krönmark

Åke Carnerö

Birgit Henriksson

Robert Jousma

Göthe Knutson

Hans Lindblad

Christer Skoog

Oswald Söderqvist

Rune Thorén

Karin Wegestål

Iréne Vestlund

/Sven Rune Frid

INNEHÅLL

Sammanfattning 9

1 Påfrestningar och risker i det fredstida samhället – en inledning 19

- 1.1 Nya hot – ökad säkerhet 19
- 1.2 Utredningens uppdrag 21
- 1.3 Utredningens syn på uppdraget 22
- 1.4 Vad är ett scenario? 27
- 1.5 Utredningens sju scenarion 28
- 1.6 Delbetänkandets disposition 34

2 Bakgrunden till händelseförloppen i massflykt- scenariot 35

- 2.1 Delscenario 1: Politisk förföljelse i de baltiska
länderna 35
- 2.2 Delscenario 2: Politisk förföljelse i de baltiska länderna
och svåra materiella umbäranden i bl.a.
Ryssland 36
- 2.3 Delscenario 3: Svåra materiella umbäranden i bl.a.
Ryssland 37

3 De svenska myndigheternas ansvar och uppgifter i flyktingverksamheten 39

- 3.1 Nuvarande regler och organisation för mottagande av
asylsökande (i stora drag) 39
- 3.2 Invandrarverkets förslag till planering av flykting-
mottagandet i kommunerna 43
- 3.3 Förslag till åtgärder för mottagande av hjälpsökande 44

- 3.4 Övervakning och räddning till sjöss 47
- 3.5 Hälso- och sjukvård m.m. 51
- 3.6 Införsel av djur 56
- 3.7 Samhällets möjligheter att förfoga över personal och egendom 57
- 3.8 Åtgärder som olika myndigheter ska vidta – en översikt 58

4 *Händelseförloppet efter ankomsten till Sverige* 65

- 4.1 Allmänna förutsättningar för de tre scenariona 65
- 4.2 Rättsläget i de tre delscenariona 67
- 4.3 Händelseförloppet i delscenario 1 68
- 4.4 Händelseförloppet i delscenario 2 95
- 4.5 Händelseförloppet i delscenario 3 107
- 4.6 Placeringen av de asyl- och hjälpsökande i Jönköpings län 120

5 *Problem inom olika skeden och funktioner* 125

- 5.1 Ett system för analys av problemen 125
- 5.2 Kommentarer till problemen i matrisen 138

6 *En effektivare beredskap – förslag till åtgärder* 151

- 6.1 Inledning 151
- 6.2 Fördelning av ansvar och befogenheter mellan myndigheter 152
- 6.3 Planläggning och andra förberedelser för mottagande och inkvartering 166
- 6.4 Behovet att rättsligt reglera verksamheten 175
- 6.5 Olika sätt att rättsligt reglera beredskapen som utredningen föreslår 177

Bilaga Utredningens direktiv

SAMMANFATTNING

* *Utredningens sju scenarion*

Samhället är utsatt för en lång rad påfrestningar och risker. En del påfrestningar har den karaktären att det är fråga om långsamt framväxande och långvariga skeenden. Andra påfrestningar inträffar plötsligt. Förloppet pågår i de flesta fallen bara en kort tid. Det kan vara fråga om enstaka eller upprepade händelser, som ofta redan från början har en mycket dramatisk karaktär.

Utredningen ska enligt direktiven i ett antal scenarion beskriva dessa påfrestningar vid plötsligt inträffade händelser och belysa konsekvenserna för samhället. För valet av scenarion har utredningen fastställt ett antal principer. En grundläggande förutsättning för att en händelse enligt dessa principer ska omfattas av utredningens överväganden är att det blir nödvändigt att utnyttja resurser i det fredstida samhället genom extraordinära åtgärder.

Utredningen utgår vidare i sina överväganden om principerna från att verkningarna fortplantar sig snabbt i samhället och breder ut sig över stora geografiska områden. Följderna är också kännbara under så lång tid att drabbade människor får stora problem eller att egendom och miljö skadas på ett kännbart sätt. Det behövs många olika slag av

skadeavhjälpande och skadebegränsande åtgärder från myndigheters, organisationers och enskildas sida. Genomförandet fordrar en hög grad av samordning mellan aktörerna.

Utredningens arbete omfattar *sju olika scenarion*:

- * *En massflykt av asyl- och hjälpsökande från de baltiska länderna och Ryssland till Sverige;*
- * *Ett långvarigt avbrott i elförsörjningen i en stor del av landet;*
- * *Ett långvarigt avbrott i vattenförsörjningen inom Stockholmsområdet;*
- * *Ett stort nedfall av radioaktiva ämnen över ett viktigt jordbruksområde;*
- * *Ett långvarigt avbrott i tillförseln av högteknologiska varor;*
- * *Stora översvämningar i Österdalälven och Västerdalälven; och*
- * *Ett stort utsläpp av klorgas från ett fartyg i Göteborgs hamn.*

Arbetet med samtliga scenarion har skett respektive sker i samarbete med kommuner, landsting, statliga myndigheter, företag och organisationer som i verkligheten skulle ha blivit berörda av händelseförloppen.

* *Massflyktscenariot i stora drag*

Utredningen tecknar i tre delscenarion ett händelseförlopp som innebär att Sverige tar emot 50 000, 200 000 respektive 500 000 asyl- eller hjälpsökande från länder på andra sidan Östersjön. De flesta som

kommer i de båda delscenariona med mer än 50 000 asyl- eller hjälpsökande har gått igenom svåra umbäranden med kyla och hunger. En stor del av dem är allvarligt sjuka. Det handlar i många fall om smittsamma sjukdomar.

Svårigheterna börjar i de tre händelseförloppen redan ute till sjöss. Många fartyg kommer oanmälda till svenska hamnar. Utredningen beskriver händelserna på land i Stockholm, Gävle och Oskarshamn. Det räcker inte med normala rutiner. Svårigheten är att snabbt få i gång en mottagningsorganisation hos de lokala myndigheterna – kommunen, landstinget och polisen – för registrering, hälsokontroll, utspisning och vila. De asyl- eller hjälpsökande måste sedan komma vidare till förläggningar på platser där de får möjligheter att återhämta sig.

* *Ansvar och befogenheter i massflyktscenariot*

Till sjöss

En del uppgifter i övervakningen och kontrollen ute till sjöss är civila, andra har ett militärt innehåll. Utredningen anser att det är nödvändigt att effektivt samordna verksamheten hos de civila och militära myndigheter som svarar för övervakningen och kontrollen.

Riksdagen har under våren 1993 hemställt om att regeringen ska tillsätta en kommitté som överväger förutsättningarna för en närmare samordning av den statliga sjöverksamheten. De förslag som kan bli resultatet av dessa överväganden kommer sannolikt att vara av bety-

delse för strävandena att vid en massflyktsituation åstadkomma en effektiv övervakning och kontroll till sjöss.

Utredningen föreslår att den kommitté som kan komma att tillsättas med anledning av riksdagens hemställan ska få till uppgift att i samråd med Hot- och riskutredningen närmare överväga hur en samordning genom samråd eller ledning bör ske i ett antal händelseförlopp av de olika slag som skulle kunna inträffa.

På land

De asyl- eller hjälpsökande tas i utredningens delscenarion om hand när de kommer i land i ett antal hamnar utefter ost- och sydkusten. Statsmakterna bör precisera det ansvar och de befogenheter som de lokala och regionala myndigheterna ska ha.

Utredningen föreslår att de lokala polismyndigheterna även i fortsättningen ska göra den grundutredning – eller den enklare registrering som det i stället kan bli fråga om – och att sjukvårdshuvudmännen ska vara skyldiga att svara för den hälsokontroll som fordras och att ge den akutvård som de för närvarande är skyldiga att göra.

Utredningen föreslår vidare att kommunerna ska svara för mottagande och inkvartering. Kommunerna ska enligt utredningens förslag ha ansvaret på lokal nivå. Det innebär att en kommun beslutar i övergripande frågor som kan ha betydelse även för polisens och sjukvårdshuvudmannens arbete – t.ex. var mottagningsorganisationen ska bedriva sitt arbete och hur de mottagna ska fördelas mellan olika anläggningar i kommunen.

Det behövs en regional organisation som kan jämna ut belastningen i inkvarteringsverksamheten mellan olika delar av landet. Utredningen föreslår att länsstyrelsen ska svara för den ledning som behövs inom länet av verksamheten eller för den samordning genom samråd som det i en del fall kan räcka med. Det innebär att länsstyrelsen ska bedöma till vilka orter inom det egna länet som myndigheterna till sjöss om möjligt ska dirigera fartygen. Den viktigaste uppgiften blir emellertid att fördela de mottagna mellan kommuner i länet.

En samordning kan behövas även mellan län. Utredningen föreslår en ordning som innebär att regeringen från fall till fall bedömer hur en samordning mellan län lämpligen ska ske och utser antingen *en* myndighet – t.ex. en civilbefälhavare eller en länsstyrelse – eller *flera* myndigheter att regionalt leda verksamheten.

* *Förberedelser för mottagande och inkvartering*

Det underlättar om de ansvariga myndigheterna och andra organ genom planering och andra slag av åtgärder förbereder sig för att kunna ta emot asyl- eller hjälpsökande i den stora skala som det är fråga om i utredningens tre delscenarion.

Dirigering av fartygen

Invandrarverket ska enligt utredningens förslag utarbeta ett system för val av ankomstorter och för rapportering till de organ som svarar för övervakningen och kontrollen till sjöss. Arbetet bör ske i samarbete med Rikspolisstyrelsen, Socialstyrelsen, Kustbevakningen, Sjöfarts-

verket, Tullverket, försvarsmakten och företrädare för länsstyrelserna, kommunerna och landstingen.

Registrering

Utredningen föreslår vidare att Invandrarverket i samarbete med Rikspolisstyrelsen och Socialstyrelsen utarbetar principer för registrering och förbereder rutiner för det praktiska genomförandet. Till den senare uppgiften hör att utforma en blankett för registreringen och en manual som kan utgöra underlag för en enklare utbildning av den personal som ska utföra registreringen.

Invandrarverket bör också få i uppdrag att förbereda ett system för överföring och sammanställning av uppgifter om enskilda individer från en myndighet till en annan – ofta också mellan olika nivåer i förvaltningen. Även detta arbete bör ske i samråd med de olika organ som kommer att delta i verksamheten och har synpunkter på behovet av uppgifter om de asyl- eller hjälpsökande, t.ex. Rikspolisstyrelsen och företrädare för länsstyrelserna, kommunerna och landstingen.

Polisens resurser

Polisens arbetsuppgifter i massflyktsscenariona kommer att vara mycket omfattande och arbetskrävande. Utredningen föreslår att Rikspolisstyrelsen ytterligare ska överväga vilka principer som ska gälla för överföring av polispersonal från ett polisdistrikt till ett annat i scenarion av de slag som utredningen beskriver i det här betänkandet – och vid de slag av händelser som utredningen kommer att behandla i det fortsatta arbetet. Rikspolisstyrelsen bör i det samman-

hanget också bedöma vilka typer av personal som polisen skulle kunna ta i anspråk från bl.a. andra myndigheter och föreslå principer för användningen av beredskapspolis.

Mottagandet på ankomstorten

Många kommuner och flera länsstyrelser har under senare år genom en enkel planläggning och ledningsövningar förberett sig för att kunna ta emot ett större antal asyl- eller hjälpsökande.

Utredningen föreslår att samtliga länsstyrelser får i uppdrag att i samarbete med kommunerna i länen förbereda mottagandet av asyl- eller hjälpsökande i större skala. Länsstyrelserna och kommunerna bör särskilt överväga hur ledningsfunktionen ska se ut.

En förutsättning för ett effektivt ledningsarbete är att information kan spridas inom varje myndighet och mellan de samverkande myndigheterna på ett effektivt sätt.

Information till allmänheten

De olika händelseförlopp som utredningen tecknat i de tre delscenarierna kräver en mycket omfattande information till allmänheten. Det är viktigt att informationen från olika myndigheter är samordnad och samstämmig, så att myndigheterna inte lämnar "dubbla budskap".

Styrelsen för psykologiskt försvar bör tillsammans med företrädare för Invandrарverket, Rikspolisstyrelsen, Socialstyrelsen, länsstyrelserna, kommunerna och landstingen utarbeta allmänna råd för informations-

verksamheten vid mottagande av asyl- och hjälpsökande i den stora skala som utredningen beskriver i sina tre massflyktsscenarion.

Hälso- och sjukvården

Hälso- och sjukvården är en trång sektor framför allt när många människor i dålig kondition fysiskt och psykiskt som i delscenariona 2 och 3 kommer till Sverige.

Utredningen föreslår att Socialstyrelsen tillsammans med företrädare för sjukvårdshuvudmännen ska överväga metoder och principer för den hälsokontroll och hälso- och sjukvård som mottagande av flyktingar i mycket stor skala skulle komma att fordra.

Det är viktigt för smittskyddsverksamheten att hälso- och sjukvården fortlöpande får uppgifter om vilka smittsamma sjukdomar som förekommer i de länder som de asyl- eller hjälpsökande har lämnat.

*** Rättslig reglering**

De förslag till åtgärder som utredningen redovisar i betänkandet fordrar i flera fall en rättslig reglering i form av lag. Det handlar dels om att föreskriva vilka skyldigheter kommuner och landsting ska ha, dels om att ge statliga myndigheter samt kommuner och landsting möjligheter att om det behövs förfoga över personal och egendom. Överdirektör Per-Erik Nilsson, Statens invandrarverk, har på regeringens uppdrag utarbetat ett *förslag till lag om vistelsetillstånd för skyddssökande utlänningar från konflikt- eller krisområden*, som utredningen behandlar i betänkandet.

Frågan om hur skyldigheterna för kommuner och landsting ska regleras och hur myndigheter av olika slag ska få möjligheter att förfoga över personal och egendom – vilken typ av lagstiftning som det är lämpligt att införa – har flera aspekter. Det gäller bl.a. att åstadkomma lösningar som är så allmängiltiga som möjligt. Bestämmelserna ska helst kunna användas inte bara vid mottagande av asyl- eller hjälpsökande i stor skala utan också vid andra slag av påfrestningar, t.ex. långvariga avbrott i el- eller vattenförsörjningen.

För utredningens räkning har utarbetats en promemoria med synpunkter på den rättsliga reglering av åtgärder mot påfrestningar i det fredstida samhället av de olika slag som utredningen redovisar i betänkandet. Promemorian, som är underlag för en diskussion i betänkandet, visar på de avvägningar som det är nödvändigt att göra med hänsyn till bl.a. regeringsformens föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna.

Utredningen tar på detta stadium i sitt arbete inte ställning till vilken typ av lagstiftning som det kan vara lämpligt välja. Detta kommer att ske först när utredningen har gjort de överväganden som blir följden av övriga scenarion och utredningens bedömning på denna punkt kommer följaktligen att redovisas i ett annat sammanhang längre fram.

The first part of the paper discusses the importance of the research and the objectives of the study. It then proceeds to a literature review, followed by a description of the methodology used. The results are presented in the next section, and the paper concludes with a discussion of the findings and their implications.

The study was conducted in a laboratory setting, and the participants were all students from a university. The data was collected over a period of six weeks, and the results were analyzed using statistical software. The findings show that there is a significant difference between the two groups, and this difference is maintained over time.

The implications of these findings are discussed in the final section of the paper. It is suggested that the results could be used to inform the development of educational programs and interventions. Further research is needed to explore the long-term effects of the intervention and to identify the factors that influence the outcomes.

1 PÅFRESTNINGAR OCH RISKER I DET FREDSTIDA SAMHÄLLET – EN INLEDNING

1.1 Nya hot – ökad säkerhet

Samhällets utveckling under 1900-talet har präglats av de tekniska framstegen. Förändringarna i produktionen av varor och tjänster och i distributionen och administrationen har lett till en storskalighet, som ökat specialiseringen och komplexiteten i samhället. Nya metoder för produktion och annan hantering och kemiska ämnen med tidigare okända risker förändrar hela tiden hotbilden. De stora tekniska systemen har efter hand blivit alltmer inflettade i varandra. Konsekvenserna av de allvarliga olyckor och andra påfrestningar som äger rum sprider sig lätt från en verksamhet till en annan – och geografiskt inom stora områden.

Urbaniseringen är i en del avseenden en följd av storskaligheten – i andra avseenden har den lagt grunden. Tillväxten av de stora och medelstora tätorterna har en gång för alla brutit sönder många för människorna viktiga sammanhang. Det har blivit svårare för var och

en att själv bedöma riskerna för det som kan hota liv och egendom. Till dessa sociala förändringar hör också allt det som har med människors eget beteende att göra. Växande påfrestningar har för många människor inneburit att de utsatt sig själva och andra för större risker för olyckor och annat som orsakar skador. Ökningen av antalet anlagda bränder anses i stor utsträckning ha sådana orsaker. Drogmissbruket leder till stora problem. Mer fritid är självfallet något positivt men ökar antalet olyckor och skador, om allt fler människor använder fritiden för spänningsfyllda och riskbetonade sysselsättningar.

Den utveckling som utredningen här i mycket grova drag beskriver har samtidigt ökat kraven på säkerheten. Den har tvingat fram ett bättre skydd mot olyckor, allvarliga störningar i samhällsfunktionerna och annat som orsakar skador. Utvecklingen av tekniken har gjort det möjligt att förbättra detta skydd. Det gäller både de förebyggande åtgärderna och den räddningstjänst, den sjukvård eller de andra åtgärder som behövs när en händelse trots det förebyggande arbetet har inträffat. Människor har genom ökad allmän utbildning och en effektivare information om vad var och en kan göra för att undvika risker blivit bättre anpassade till förhållandena i samhället än som tidigare var fallet. Många har blivit medvetna om att människan är den svaga länken och själv kan göra mycket för att minska skadorna.

Riskerna begränsas i allmänhet inte av sektoriella eller territoriella gränser. De ökande internationella kontakterna är ett viktigt element i hotutvecklingen. Vi kan inte avskärma oss från risker som växer fram i andra länder. Samtidigt kan vi emellertid ha nytta av de erfarenheter som andra länder gör när de ökar säkerheten för människorna. Informationssystemen sprider snabbt uppgifter om de olyckor,

störningar i samhällsfunktionerna och annat som orsakar skador. Kunskaperna om de förbättringar i skyddet som sker på andra håll ökar i många fall säkerheten även i Sverige. Genom en samverkan mellan myndigheter, företag och organisationer inom landet och internationellt går det att göra mycket för att minska följderna av de händelser som åstadkommer skador på människor och egendom eller i miljön.

1.2 Utredningens uppdrag

Hot- och riskutredningen ska enligt sina direktiv (Dir. 1993:4) analysera påfrestningar och risker i det fredstida samhället samt överväga om beredskapsåtgärderna är tillräckliga. Analysen ska avse risker och påfrestningar som härrör från såväl svenska som utländska förhållanden. Utredningen bör beskriva ett antal scenarion och belysa konsekvenserna för samhället. Mot bakgrund av att någon systematisk tvärssektoriell analys och bedömning hittills inte har gjorts bör utredningen därefter pröva om beredskapsåtgärderna på olika områden är tillräckligt samordnade och om erfarenheter från ett område kan utnyttjas i större utsträckning på andra områden.

Störningar i en samhällsfunktion kan få konsekvenser på många områden, framhåller departementschefen i direktiven till utredningen. Exempel på sådana områden är elförsörjningen och telekommunikationerna. Även datorberoendet leder till ökad sårbarhet. Den storskalighet som eftersträvas i produktion och distribution ökar riskerna för enstaka olyckor vid t.ex. tillverkning, lagring och transport av farliga ämnen. Sådana olyckor kan få allvariga konsekvenser för människor och miljö.

Mindre beroende av samhällsutvecklingen är följderna av de naturkatastrofer som kan inträffa. Den ökade komplexiteten i samhället har emellertid lett till att konsekvenserna även av sådana händelser kan bli större och svårare att förutse än tidigare.

Riskerna är inte beroende av nationella, sektoriella och administrativa gränser, heter det vidare i direktiven. Detta förhållande medför, tillsammans med samhällets ökade komplexitet, krav på en ökad samverkan mellan statliga myndigheter, kommuner och näringsliv. Som grund för att en samverkan äger rum och för att erforderliga åtgärder vidtas bör ligga olika slag av riskanalyser. En ledstjärna bör vara ökade krav på att i de fall någon förorsakar risker skall denne också ansvara för att åtgärder mot dem vidtas. Detta ligger i linje med den på miljöskyddsområdet vedertagna s.k. *Polluter Pays Principle*, framhåller departementschefen.

Direktiven i dess helhet framgår av *Bilaga* till utredningens betänkande.

1.3 *Utredningens syn på uppdraget*

Samhället är utsatt för en lång rad påfrestningar och risker. En del har den karaktären att det är fråga om *långsamt framväxande och långvariga skeenden*. Andra påfrestningar *inträffar plötsligt*. Förloppet pågår ofta bara en kort tid. Det kan vara fråga om enstaka eller upprepade händelser, som ofta redan från början har en mycket dramatisk karaktär. Verkningarna av de plötsligt inträffade händelserna kan givetvis

vara långvariga.

Långsamt framväxande skeenden

De långsamt framväxande skeendena kan bestå av – eller resultera i
– t.ex.

- * *Stigande spänningar mellan olika grupper i samhället eller allmänna sociala spänningar;*
- * *Förändringar i normer eller grundläggande värderingar som strider mot vårt rättssystem eller vårt sätt att se på problemen;*
- * *Växande problem med missbruk av droger;*
- * *Ökande brottslighet, särskilt bland ungdomar;*
- * *Drastisk uppgång i antalet långvarigt arbetslösa;*
- * *Ökande utbredning av epidemiska eller andra allvarliga sjukdomar; eller*
- * *Långsiktiga försämringar i den inre eller yttre miljön.*

De långsamt framväxande skeendena kan vara tendenser som det tar tid att få kunskaper eller grepp om. De uppkommer på olika sätt och har ytligt sett olika karaktär. Det som sker bottnar emellertid i flera av exemplen i besvärliga sociala förhållanden och det kan av det skälet finnas ett samband mellan dem. Ett skeende kan vara orsak till ett annat. Om de långsamt framväxande skeendena får ett ordentligt fäste, kan det dröja länge innan motåtgärderna verkar effektivt.

De ekonomiska konsekvenserna av de långsamt framväxande skeendena kan bli så stora att de påverkar den allmänna utvecklingen i

samhället. Det blir gärna fallet om kraven på åtgärder är stora och fordrar mycket omfattande resurser. Flera av problemen kan leda till konflikter mellan olika grupper i samhället. Särskilt allvarligt kan det bli om inflytelser utifrån eller något som inträffat i Sverige förändrar normer och grundläggande värderingar som strider mot vårt rätts-system eller vårt sätt att se på problemen.

De långsamt framväxande skeendena innebär i allmänhet genomgripande förändringar i samhället. De riskerar därmed att radikalt påverka förutsättningarna för många människors liv och välfärd. Dessa skeenden *faller emellertid utanför ramen* för de överväganden som ska göras när utredningen väljer scenarion. De svårigheter som det kan bli fråga om bör hanteras i andra sammanhang. Detta framgår även av direktiven till utredningen.

Plötsligt inträffade händelser

De påfrestningar och risker som utredningen ska behandla kan sägas omfatta eller orsakas av händelser som inträffar plötsligt. Det kan, som utredningen redan framhållit, vara en eller flera enstaka händelser – stora olyckor eller allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner. Händelserna som det är fråga om ska kunna beröra eller få konsekvenser för alla slag av verksamheter som myndigheter, organisationer, företag eller enskilda personer bedriver. De ska kunna drabba alla slag av näringar eller infrastrukturen.

Utredningen har inlett valet av scenarion med att fastställa ett antal principer – *ett galler* – som utredningen kan använda när den väljer ämnesområden för dessa scenarion. En grundläggande förutsättning

för att en händelse enligt detta galler ska omfattas av utredningens överväganden är att det blir nödvändigt att *utnyttja resurser i det fredstida samhället genom extraordinära åtgärder.*

Ytterst kan även en plötsligt inträffad händelse vara orsakad av ett långsamt framväxande skeende. Det kan också inträffa att ett långsamt framväxande skeende plötsligt ändrar karaktär. En allvarlig epidemisk sjukdom – för att ta ett av exemplen på sådana skeenden – kan börja breda ut sig betydligt snabbare än tidigare. Riskerna finns vidare att en epidemi för några slag av sjukdomar med en gång utvecklar sig så att den från början kan rubriceras som en plötsligt inträffad händelse. Konsekvenserna skulle bli särskilt allvarliga om huvuddelen av personalen inom hälso- och sjukvården i ett område skulle komma att drabbas av smittan.

Utredningen har i sina överväganden slagit fast att händelserna som ska kunna omfattas av arbetet med scenariona bör vara *orsakade* av omedelbara omständigheter som t.ex.

- * *Skeenden i naturen, bl.a. kyla, vind, nederbörd och skred;*
- * *Fel i teknisk utrustning eller i hanteringen av den;*
- * *Fel i tekniska och administrativa system eller i hanteringen av dem; och*
- * *Säkerhetspolitiska kriser som direkt eller indirekt berör Sverige eller sabotage mot verksamheten.*

Utredningen har vid valet av ämnesområden också utgått från *verkningarna av händelserna*. Det är enligt utredningens mening naturligt att i det här sammanhanget knyta an till de tre begrepp som rädd-

ningstjänstlagen (1986:1102) använder. De händelser som bör ingå i scenariona ska med andra ord kunna vara sådana som leder till skador på människor eller egendom eller i miljön.

Följderna för människor innebär att *skador på många* – även dödsfall – inträffar genom händelsen eller att faran för liv och hälsa på kort eller lång sikt hos många människor är stor. Det kan emellertid räcka med att händelsen skapar en stor oro både hos människor som är direkt berörda och hos andra eller att verkningarna för många människors välfärd och bekvämlighet är kännbara.

Konsekvenserna i fråga om egendom kan vara *stora ekonomiska förluster* genom avbrott eller åtgärder som syftar till återställning. Även när det enbart är fråga om risker för sådana ekonomiska förluster kan det finnas skäl att i ett scenario beskriva händelsen. Det kan i båda fallen vara både samhällsekonomiska verkningar och konsekvenser för enskilda människors ekonomi. Om det är risk för *miljön* att skadas, bör effekterna för människor, djur eller växter inom stora områden vara betydande för att händelsen ska omfattas av utredningens överväganden.

Utredningen har slutligen i sina överväganden om principerna för valet av scenarion utgått från att verkningarna fortplantar sig snabbt i samhället och breder ut sig över stora geografiska områden. Verkningarna är också kännbara under så lång tid att drabbade människor får stora problem eller att egendom och miljö skadas på ett kännbart sätt. Förebyggande åtgärder skulle ha kunnat förhindra händelsen eller minskat skadorna. Det behövs många olika slag av skadeavhjälpande och skadebegränsande åtgärder från myndigheters, organisationers

och enskildas sida. De personella och materiella resurserna är i allmänhet begränsade. Genomförandet fordrar en hög grad av samordning mellan aktörerna.

1.4 Vad är ett scenario?

Ett scenario ska enligt utredningens uppfattning vara ett *exempel* på ett skeende. Det ska skildra ett av många händelseförlopp som bedöms kunna inträffa. Utredningen vill framhålla att beskrivningen av bakgrunden och orsakerna till händelserna i ett scenario inte behöver vara grundad på någon bedömning av vad som sannolikt kommer att hända. Det är inte heller något slags prognos för utvecklingen inom scenariots område.

Utredningen vill med sina scenarion framför allt att visa hur olika organ i samhället – myndigheter, organisationer och företag – kan tänkas handla med de rättsliga förhållanden och andra förutsättningar som föreligger. Utredningen beskriver ett antal händelser som får mycket svåra konsekvenser för de flesta berörda. Handlingen resulterar i påfrestningar som i de flesta scenariona ligger nära gränsen för vad samhället genom olika åtgärder sannolikt skulle kunna klara utan att det uppstår en total kollaps.

Utredningen har i syfte att kunna illustrera belastningar och resursbehov bedömt det angeläget att i sina beskrivningar kvantifiera förloppen som de olika aktörerna deltar i. De siffror som ingår i redogörelserna är godtyckligt valda. Utredningen vill understryka att även andra kvantiteter som beskriver verksamhetens omfattning och inriktning skulle ha fyllt en funktion i scenariona.

När utredningen i detta delbetänkande om massflykt tecknar *tre händelseförlopp* grundade på olika antaganden om hur många människor som kommer till Sverige för att begära asyl eller söka hjälp är syftet att visa hur svårigheterna i den verksamhet som aktörerna bedriver växer med omfattningen av händelserna. Det säger sig självt att de förslag till åtgärder som övervägandena om scenariona resulterar i kommer att kunna bli till nytta även för händelseförlopp med lindrigare följder än dem som utredningen skildrar.

1.5 Utredningens sju scenarion

Utredningen har med tillämpning av de redovisade principerna valt sju olika scenarion för att illustrera de påfrestningar och risker som kan förekomma i det framtida samhället och som det ankommer på utredningen att behandla.

Massflyktscenariot

Det första scenariot omfattar

- * En massflykt av asyl- och hjälpsökande från de baltiska länderna och Ryssland till Sverige.

Beskrivningen och bedömningarna omfattar tre olika nivåer räknat efter antalet flyktingar som svenska myndigheter får till uppgift att ta hand om. Beskrivningen av de tänkta händelseförloppen, analysen av problemen och förslagen till åtgärder som utredningen anser att samhället behöver förbereda för att klara påfrestningarna redovisas i det delbetänkande som utredningen här lägger fram.

Utredningen vill framhålla att själva bakgrunden till inströmningen av

asyl- och hjälpsökande i den stora skala som det är fråga om är ett *exempel på vad som skulle kunna inträffa*. Ett förlopp av liknande slag – med en mycket stor tillströmning av utlänningar – skulle som utredningen framhållit kunna uppstå även som följd av händelser inom andra länder i östra Europa.

Underlag för utredningens massflyktscenariot har utarbetats i en arbetsgrupp som bestått av avdelningsdirektör *Alf Axlid*, Länsstyrelsen i Stockholms län, kriminalkommissarie *Bruno Färeby*, Rikspolisstyrelsen, säkerhetschef *Nils Hiedland*, Gävle kommun, avdelningsdirektör *Staffan Gustafson* och sektionschef *Stefan Kungsmark*, Statens invandrarverk samt förvaltningschef *Ted Lindquist*, Oskarshamns kommun. Underlag och synpunkter har på utredningens begäran också lämnats av företrädare för *Socialstyrelsen*, *Överbefälhavaren*, *Kustbevakningen*, *Länsstyrelsen i Jönköpings län*, *Stockholms läns landsting*, *andra regionala och lokala myndigheter* samt av f.d. länsläkaren *Carl-Fredrik de Ron* och f.d kanslichefen *Alex Rydén*.

Utredningen har vidare i arbetet med massflyktscenariot använt underlag som har redovisats i *Projekt Krishantering* under ledning av amiral *Bror Stefenson*. Företrädare för utredningen har deltagit i flera av de överläggningar som ledningen för Projekt Krishantering under våren 1993 har haft med företrädare för statliga myndigheter, kommuner och landsting som lämnat synpunkter till projektet.

De övriga sex scenarierna

Arbetet med de övriga sex scenarierna pågår inom arbetsgrupper med företrädare för utredningens sekretariat och olika myndigheter och

andra organ som är berörda. Utredningen beskriver *i fortsättningen av detta avsnitt* innehållet i stora drag i dessa scenarion. Som utredningen har framhållit är strävan att i scenariona skildra händelseförlopp som ligger nära gränsen för vad samhället på ett tillfredsställande sätt skulle kunna klara av. Utredningen avser att i flera av dessa scenarion bedöma vilka konsekvenserna skulle bli om en händelse av motsvarande slag inträffade *även i krig*.

* Ett långvarigt avbrott i elförsörjningen i en stor del av landet

Beskrivningen och analysen omfattar två olika delscenarion: I det ena fallet drabbar en mycket kraftig storm, stark kyla och en omfattande isbildning så gott som hela distributionsnätet i västra Sverige. Försörjningen med elenergi slås ut i ett område som omfattar i huvudsak Göteborgs och Bohus, Hallands, Älvsborgs och Skaraborgs län. Ett stort antal känsliga knutpunkter i eldistributionen skadas mycket allvarligt och det dröjer flera veckor innan hela området har fått tillbaka försörjningen. Utredningen avser att mer detaljerat beskriva konsekvenserna för befolkningen i Göteborgsområdet, för industrin i Stenungsund och för jordbruket på en del av Västgötaslätten.

I det andra delscenariot uppstår omfattande skador på högspänningsnätet till följd av sabotage som en internationell terroristgrupp genomför i Sverige. Skadorna hindrar överföringen av el från norra till södra Sverige. Området söder om Dalälven drabbas under veckor av återkommande längre eller kortare avbrott i elförsörjningen. De mer detaljerade beskrivningarna kommer att omfatta förbrukare i Göteborg och Stenungsund, på en del av Västgötaslätten och i Norrtälje och Helsingborg.

Båda delscenariona syftar till att visa på de problem som olika slag av elförbrukare ställs inför när de inte får någon elenergi, vilka beslut myndigheterna måste fatta för att minska verkningarna och vilka svårigheter kraftproducenterna har att återställa kapaciteten i ett distributionsnät som råkat ut för mycket omfattande skador.

Arbetet sker i samverkan med företrädare för bl.a. *Kraftsam Elberedskap, AB Svenska Kraftnät, länsstyrelserna, kommunerna, industrin och jordbruket.*

* Ett långvarigt avbrott i vattenförsörjningen inom Stockholmsområdet

Utredningen avser att skildra följderna vid ett avbrott i försörjningen med färskvatten till hushåll, industrier, sjukhus, skolor och andra viktiga grupper av förbrukare i Stockholm och några förortskommuner. Det går tidvis genom omkopplingar inom regionen att tillgodose en del av de väsentligaste behoven. Osäkerheten om det ska komma något vatten i ledningarna är emellertid hela tiden mycket stor. Rykten om att det vatten som går att få är uppblandat med avloppsvatten gör emellertid att förbrukarna tvekar om de ska använda vattnet.

Scenariot syftar till att visa hur de lokala myndigheterna hanterar problemen – hur de ordnar en reservförsörjning och en provtagning i stor skala och vilka åtgärder som det är nödvändigt att vidta för att motverka den ryktesspridning som förekommer genom bl.a. massmedierna.

Arbetet sker i samverkan med företrädare för bl.a. *Statens livsmedelsverk, AB Stockholm Vatten och Kommunalförbundet Norrvatten.*

* Ett stort nedfall av radioaktiva ämnen över ett viktigt jordbruksområde

Utredningen avser att inrikta scenariot på de problem för livsmedelsförsörjningen i landet som sannolikt skulle bli följden vid ett stort nedfall av radioaktiva ämnen över Skåne. Beskrivningen av förloppet och bedömningen av problemen kommer att belysa svårigheterna för jordbrukarna, livsmedelsindustrin, handeln och konsumenterna – på både kort och lång sikt. Utredningen kommer bl.a. att överväga vilka saneringsåtgärder som fordras och hur händelsen påverkar villkoren för jordbruket och livsmedelsföretagen under lång tid efter nedfallet.

Arbetet kommer att ske i samverkan med företrädare för bl.a. *Statens strålskyddsinstitut, Statens livsmedelsverk, Statens jordbruksverk, Socialstyrelsen, länsstyrelserna, kommunerna, jordbruket, livsmedelsindustrin och handeln.*

* Ett långvarigt avbrott i tillförseln av högteknologiska varor

Scenariot ska visa hur ett långvarigt avbrott i importen av viktiga komponenter som ingår i ADB-användarnas utrustning påverkar hanteringen av bl.a. betalnings- och socialförsäkringssystemen.

Arbetet kommer att ske i samverkan med företrädare för bl.a. *ÖCB, importörer och producenter av datorutrustning och några användare av stora ADB-system.*

* Stora översvämningar i Österdalälven och Västerdalälven

Scenariot ska skildra konsekvenserna av en långvarig och mycket

kraftig vårflood i Österdalälvens och Västerdalälvens vattensystem. Översvämningarna orsakar stora skador på bostäder, industrier, jordbruk och infrastruktur i sammanlagt ett tiotal kommuner inom tre län. En lång rad myndigheter på central, regional och lokal nivå kommer i scenariot att gripa in för att i den akuta fasen rädda människor, egendom och miljö. Det kommer också att framgå vilka åtgärder som myndigheter, fastighetsägare senare måste vidta för att sanera och så långt möjligt återställa anläggningar och annat som har förstörts av vattenmassorna.

Arbetet sker i samverkan med företrädare för bl.a. *länsstyrelserna i Uppsala, Kopparbergs och Gävleborgs län, ett antal kommuner i de berörda länen och Vägverket.*

* Ett stort utsläpp av klorgas från ett fartyg i Göteborgs hamn

Den utströmmande klorgasen når i scenariot mycket snabbt stora delar av innerstaden i Göteborg och drabbar framför allt de människor som befinner sig ute på gator och torg. Beskrivningen av händelseförloppet kommer att skildra svårigheterna att varna dessa och de problem hälso- och sjukvården möter när den akut ska ta hand om alla som inte hinner sätta sig i säkerhet. Redogörelsen syftar också till att illustrera den oro som händelsen kan skapa hos människor på andra orter där det förekommer transporter eller annan hantering av stora mängder klor och andra skadliga ämnen.

Arbetet sker i samverkan med företrädare för *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, Kustbevakningen, Göteborgs Hamn AB, Stena Line AB samt räddningstjänsten och hälso- och sjukvården.*

1.6 Delbetänkandets disposition

Utredningen beskriver i den återstående delen av betänkandet det massflyktsscenario som utredningen har utarbetat och redogör för de överväganden som har skett inom ramen för detta arbete. *Kapitel 2* innehåller en kort beskrivning av de händelser i de asyl- och hjälpsökandes hemländer som fått dem att ge sig av till bl.a. Sverige. *Kapitel 3* beskriver översiktligt det ansvar och de uppgifter som svenska myndigheter har enligt den nu gällande bestämmelserna för flyktmottagandet. Utredningen redogör i det sammanhanget också för det *förslag till lag om vistelsetillstånd för skyddssökande utlänningar från konflikt- eller krisområden* som överdirektör *Per-Erik Nilsson*, Statens invandrarverk, har utarbetat.

Händelseförloppet i Sverige sedan de asyl- eller hjälpsökande har kommit till framför allt ett antal svenska hamnar skildras i *kapitel 4*. En sammanfattande beskrivning av problemen som de svenska myndigheterna sannolikt skulle komma att stå inför följer i *kapitel 5*, medan *kapitel 6* innehåller de förslag till åtgärder som skulle göra det möjligt för samhället att klara de mycket stora påfrestningar som de tre händelseförloppen skulle leda till.

2 *BAKGRUNDEN TILL HÄNDELSEFÖRLOPPEN I MASSFLYKTSCENARIOT*

Detta är några exempel på händelser i andra länder som skulle kunna orsaka de förlopp i Sverige som scenariot beskriver. Utredningen har redan framhållit att den inte gör någon bedömning av sannolikheten för de händelser utomlands som utlöser skeendet i Sverige. Det som inträffar skulle för övrigt kunna uppstå som en följd av händelser även i andra länder.

2.1 *Delscenario 1: Politisk förföljelse i de baltiska länderna*

Nya makthavare har tagit över i Ryssland. Efter en tids aggressiv utrikespolitik går den ryska armén in i de baltiska staterna. Ockupanterna tar hand om regerings- och förvaltningsverksamheten. Omfattande utrensningar börjar bland politiker och tjänstemän som deltagit i frigörelseprocessen några år tidigare. Det politiska systemet krossas.

Ett stort antal balter ger sig i väg till Finland, Polen och Sverige – i många fall med sina familjer. Ockupanterna har till en början varken intresse eller tillräckligt med resurser för att hindra dem. Redan efter ett par dagar blir det emellertid svårare för dem som vill ge sig av från landet att göra det. Strax utanför Ölands norra udde – långt inne på svenskt vatten – försöker två ryska örlogsfartyg uppbringa ett last-

fartyg som lämnat Riga med omkring 2 000 asylsökande ombord. Befälhavarna på örlogsfartygen vill få lastfartygets kapten att vända tillbaka med sina passagerare. De ryska örlogsfartygen avvisas av svenska ytattackfartyg. Lastfartyget fortsätter mot den svenska kusten.

En stor del av de balter som kommer till Finland och Polen tar sig vidare till Sverige. Andra kommer i båtar och fartyg av olika slag direkt till Sverige från de baltiska länderna och från delar av Ryssland. Det anländer under en vecka i mitten av februari totalt omkring 50 000 människor till svenska hamnar. Det kommer dessutom några hundra asylsökande med flyg.

2.2 *Delscenario 2: Politisk förföljelse i de baltiska länderna och svåra materiella umbäranden i bl.a. Ryssland*

Händelseförloppet är till en början detsamma som i delscenario 1. Det inre av Ryssland, Ukraina och Vitryssland plågas sedan början av december av en långvarig, mycket sträng kyla och stor brist på livsmedel. Vatten- och avloppssystemet i flera stora ryska städer fryser sönder. Det blir svårt att bemästra de hygieniska problemen. Smittosamma sjukdomar sprider sig. Energiförsörjningen sviktar och samhällsapparaten håller på att kollapsa. Många sjuka dukar under, särskilt bland de äldre och bland barnen.

Flera länder – till dessa hör Sverige – hjälper till med mat och medi-

cin i de drabbade områdena. Problemen är emellertid stora. Den starka kylan inne på kontinenten försvårar arbetet. Det går inte att nå alla som behöver hjälp för att överleva. Ett stort antal människor tar sig via Finland och Polen till Sverige. Andra kommer i båtar och fartyg av olika slag direkt till Sverige från de baltiska länderna och från delar av Ryssland. Många hjälpsökande anländer också landvägen via Tornedalen till vårt land och några kommer med flyg.

Sverige tar under ca fyra månader emot omkring 50 000 människor som söker en fristad undan politisk förföljelse och i runt tal 150 000 personer som behöver hjälp för att kunna överleva. Förutsättningen är att de hjälpsökande längre fram återvänder till sina hemländer.

2.3 ***Delscenario 3: Svåra umbäranden i bl.a. Ryssland***

Efter en lång period av mycket sträng kyla och stor brist på livsmedel och energi börjar människor i det inre av Ryssland, Vitryssland och Ukraina i mitten av april att söka sig västerut till Finland, Polen, Sverige och de baltiska länderna. Samtidigt sprider sig ryktet att en allvarlig olycka har inträffat i ett kärnkraftverk utanför Moskva och att stora mängder radioaktiva ämnen strömmar ut. Många av dem som kommer till Finland, Polen och de baltiska länderna vill komma vidare till bl. a. Sverige.

Vi tar under sex månader emot ca 500 000 människor som söker hjälp för att överleva. Förutsättningen är även i detta scenario att dessa längre fram återvänder till sina hemländer.

Enligt de följande uppgifter har de nämnda företagen under 1997-1998 utvecklat verksamheter som innebär att de har utvecklat nya produkter och tjänster som kan bidra till att förbättra miljöförhållanden och minska utsläppen av växthusgaserna. Detta innebär att de har utvecklat nya tekniska lösningar som kan bidra till att förbättra miljöförhållanden och minska utsläppen av växthusgaserna. Detta innebär att de har utvecklat nya tekniska lösningar som kan bidra till att förbättra miljöförhållanden och minska utsläppen av växthusgaserna.

2.3 Miljöförhållanden i de nämnda företagen

De nämnda företagen har under 1997-1998 utvecklat verksamheter som innebär att de har utvecklat nya produkter och tjänster som kan bidra till att förbättra miljöförhållanden och minska utsläppen av växthusgaserna. Detta innebär att de har utvecklat nya tekniska lösningar som kan bidra till att förbättra miljöförhållanden och minska utsläppen av växthusgaserna. Detta innebär att de har utvecklat nya tekniska lösningar som kan bidra till att förbättra miljöförhållanden och minska utsläppen av växthusgaserna.

3 *DE SVENSKA MYNDIGHETERNAS ANSVAR OCH UPPGIFTER I FLYKTINGVERKSAMHETEN*

3.1 *Nuvarande regler och organisation för mottagande av asylsökande (i stora drag)*

Författningar

Samhällets åtgärder för utlänningars vistelse och arbete i Sverige m.m. regleras huvudsakligen genom

- * *Utlänningslagen* (1989:529); och
- * *Utlänningsförfordningen* (1989:547).

I krig och vid krigsfara – eller under utomordentliga förhållanden orsakade av krig som Sverige har befunnit sig i – får regeringen meddela föreskrifter om utlänningars inresa och vistelse i landet, rätt till arbete, avvisning eller omhändertagande i en anstalt eller förläggning.

Genom *förfogandelagen* (1978:262) har riksdagen bemyndigat regeringen att i händelse av bl.a. krig eller krigsfara ta i anspråk den egendom eller de tjänster som behövs för att tillgodose totalförsvarets

eller folkförsörjningens ofrånkomliga behov, om inte dessa behov utan olägenhet kan tillgodoses på annat sätt.

Begreppet asyl

Medborgare i de nordiska länderna har enligt utlänningslagen rätt att bosätta sig i Sverige och att arbeta här utan särskilt tillstånd. Samma sak kommer i huvudsak att gälla EES-medborgare. För andra utlänningar fordras uppehålls- och arbetstillstånd, som dessa ska söka före inresan. Regeln att ansökan ska ske innan de kommer till Sverige gäller inte dem som söker *asyl*. Med *asyl* menas i det här sammanhanget rätt att vistas här i landet, dvs att få uppehållstillstånd.

Möjligheterna att få uppehållstillstånd är begränsade till i princip nära anhöriga, personer som har rätt till asyl enligt *1951 års Genèvekonvention* och personer som har starka humanitära skäl att få stanna. Utlänningar som kommer hit kan få asyl på grund av förföljelse i sitt hemland. Asyl kan också beviljas krigsvägrare och den som, utan att vara flykting, inte vill återvända till sitt hemland på grund av de politiska förhållandena där och kan åberopa tungt vägande skäl för detta.

En del asylsökandena kommer till Sverige på egen hand och begär asyl vid inresan i Sverige. De flesta söker emellertid asyl efter att ha varit här en tid.

Polisen gör en s.k. *grundutredning* om den utlänning som har sökt asyl. Grundutredningen kan vara ett underlag för ett beslut om avvisning med omedelbar verkställighet. Fortsatt utredning – en s.k.

asylutredning – sker i övriga fall inom Invandrarverket, som med asylutredningen som grund avgör om sökanden ska få ett *permanent uppehållstillstånd* (PUT) eller avvisas. Det förekommer i undantagsfall att asylsökande beviljas ett *tidsbegränsat uppehållstillstånd* (TUT).

Den som inte får ett uppehållstillstånd har möjligheter att överklaga beslutet till *Utlänningsnämnden*. De flesta asylsökandena överklagar när tillstånd inte beviljas i första instans.

Invandrarverkets mottagningsorganisation

För hanteringen av mottagandet finns det fyra *regioner*. Varje region har ett regionkontor, en s.k. utredningssluss och ett antal förläggningar. Arbetet med asylutredningarna sker vid utredningsslussarna – i Malmö, Mölndal, Flen och Upplands-Väsby – eller vid de slussannex som också ingår i organisationen. Förläggningskapaciteten är anpassad till bl.a. utredningskapaciteten i regionerna. De flesta asylsökande placeras efter att asylutredningen är genomförd på någon av verkets förläggningar och väntar där på att ärendet ska avgöras.

Beslut i de enskilda asylärendena fattas inom *asylbyrån* vid någon av utredningsslussarna.

Regionkontoren tecknar överenskommelser med *kommunerna* om mottagande av flyktingar som har fått uppehållstillstånd. Varje överenskommelse anger hur många personer kommunen åtar sig att ta emot under den tid överenskommelsen gäller. Nästan alla Sveriges kommuner deltar i detta samarbete.

Invandrarverkets ordinarie organisation för tillståndsprövning och in-
kvartering på slussar eller i förläggningar är dimensionerad för att ta
emot ca 30 000 asylsökande per år. Invandrarverket räknade för
några år sedan med att tillfälligt kunna förstärka organisationen så
att verket skulle kunna ta emot 40 000-50 000 sökande. Smärtgrän-
sen anågs ligga vid mellan 50 000 och 55 000 personer varje år.

Utvecklingen under år 1993 har emellertid visat att det gått att ta
emot 80 000 personer. Med det läge som just nu råder på bostads-
och hotellmarknaderna anser Invandrarverket att 100 000 asylsökande
under ett år "sannolikt inte skulle få organisationen att bryta
samman".

Ekonomisk hjälp

Under vistelsen på en sluss eller en förläggning har den asylsökande
rätt till bistånd enligt *lagen* (1988:153) *om bistånd åt asylsökande*
m.fl. Den asylsökande behöver emellertid efter asylutredningen inte
vistas på förläggningen. Rätt till bistånd har i sådana fall endast den
som vistas i en kommun där han eller hon har nära anhöriga eller som
har andra synnerliga skäl.

För den som har fått uppehållstillstånd och placeras i en kommun till-
lämpas *socialtjänstlagen* (1980:620) och ekonomisk hjälp utgår enligt
kommunens socialbidragsnorm.

Kommunen får ersättning av staten för sina kostnader enligt *förord-*
ningen (1990:927) *om statlig ersättning för flyktningmottagande m.m.*

Ersättning lämnas till kommun som har tagit emot flyktingar eller vissa andra utlänningar för bosättning. Det kan vara fråga om utlänningar som har överförts till Sverige med stöd av ett särskilt regeringsbeslut – s.k. kvotflyktingar – eller utlänningar som har fått uppehållstillstånd enligt utlänningslagen.

3.2 *Invandrarverkets förslag till planering av flyktingmottagandet i kommunerna*

Invandrarverket utarbetade under år 1992 ett förslag till planering av flyktingmottagandet vid ett särskilt stort antal asyl- eller hjälpsökande. Enligt förslaget bör samtliga kommuner förbereda sig för att under minst sex månader kunna ta mot asyl- eller hjälpsökande i en omfattning som motsvarar 5 % av kommunens folkmängd. För t.ex. Stockholms stad skulle det innebära ungefär 35 000 asyl- eller hjälpsökande och för Gävle kommun omkring 4 000.

Planeringen bör enligt Invandrarverkets förslag utgå från de bestämmelser som för närvarande gäller. Förslaget innehåller i övrigt *följande punkter*:

- * Planeringen bör inriktas mot i huvudsak kollektivt mottagande;
- * Mottagandet bör täcka de primära behoven;
- * Registrering bör ske av de mottagna;
- * Verksamheten ska kunna pågå under minst sex månader;
- * Resurser bör planeras för eventuell transport till annan kommun.

3.3 Förslag till åtgärder för mottagande av hjälpsökande

Förslag till lag om vistelsetillstånd

En stor del av de utlänningar som under de senaste har kommit till Sverige och söker asyl är inte politiskt eller religiöst förföljda men behöver hjälp med mat, boende och sjukvård för att kunna överleva. Det kan vara stridshandlingar eller den allmänna situationen i landet som fått dem att ta sig hit. De uppfyller inte kraven i utlänningslagen för att få asyl. Sådana *hjelpsökande* bör – om de får stanna här – kunna återvända när situationen återgått till det normala eller med tillräcklig säkerhet antas kunna göra det.

För att fylla det rättsliga tomrum som råder mellan bestämmelserna som myndigheterna tillämpar i det normala fredstillståndet och de regler som gäller i bl.a. krig eller krigsfara har *överdirektör Per-Erik Nilsson*, Statens invandrarverk, på regeringens uppdrag utarbetat ett förslag till

* Lag om vistelsetillstånd för skyddsökande utlänningar från konflikt eller krisområden.

Förslaget syftar till en självständig reglering i lag av möjligheterna att ta emot människor som lämnar ett land eller ett område i krig eller kris och gör det på grund av kriget eller krisen. Det är enligt utredningsmannens förslag *regeringens* sak att avgöra om situationen är sådan att lagen ska tillämpas.

Avsikten är att göra handläggningen så enkel som möjligt. De kon-

troller som måste ske ska göras i anslutning till inresan. Det handlar enligt förslaget om en *registrering* och inte om någon utredning i de enskilda fallen. Den som kan misstänkas vara här på falska premisser eller av andra skäl inte är önskvärd ska emellertid kunna avvisas.

En person som kommer hit som en s.k. hjälpsökande enligt förslaget till lag om vistelsetillstånd ska *senare kunna begära asyl* och få sin ansökan prövad enligt utlänningslagen.

Förslag till mottagningsorganisation

Invandrarverket har ansvaret för tillämpningen av utlänningslagstiftningen. Det innebär att verket svarar för mottagning, inkvartering och utredning av de utlänningar som söker asyl i Sverige. Som framgått har polisen innan dess gjort en s.k. grundutredning, som avgör om en sökande ska få stanna för utredning eller avvisas vid gränsen. Den som får uppehållstillstånd placeras hos en kommun, som därefter svarar för att utlänningen "anpassas till det svenska samhället". Kommunen får statlig ersättning för detta.

Avsikten med den föreslagna nya lagen är att samhället ska ha en beredskap för att kunna ta hand om ett *betydligt större antal utlänningar* än som hittills har varit planerat. Förutsättningen är att alla ska återvända till sina hemländer när de förhållanden som orsakat resan hit har upphört. Mot den bakgrunden finns det enligt utredningsmannen skäl att utforma en särskild organisation för bl.a. mottagande och inkvartering. Förslaget bygger på en samverkan mellan fler organ än som för närvarande deltar med resurser i flyktingmottagandet.

Utredningsmannen föreslår en *skyldighet för följande myndigheter* att utföra de uppgifter som organisationen sammantaget ska klara:

- * Länsstyrelserna samordnar insatserna i varje län och fördelar de hjälpsökande mellan kommuner;
- * Polisen gör det inledande förhöret och beslutar om sökanden ska omfattas av bestämmelserna i den nya lagen;
- * Invandrarverket svarar för den registrering¹⁾ av varje hjälpsökande som utgör själva vistelsetillståndet;
- * Kommunerna svarar för förläggningsverksamheten och ser till att de hjälpsökande får mat och andra förnödenheter.
- * Landstingen tillgodoser behovet av sjukvård och medverkar till att "andra liknande insatser" kan göras.

Utredningsmannen föreslår vidare att en fastighet eller del av en fastighet som tillhör annan än staten genom *rekvisition* får tas i anspråk för att tillgodose behovet av lämpligt belägna och utformade lokaler för utredning och inkvartering. En sådan rekvisition förutsätter att *regeringen* har gett tillstånd till den.

Utredningsförslaget har remissbehandlats och ärendet bereds för närvarande inom regeringskansliet.

1) När utredningen i fortsättningen av rapporten talar om *registrering* menas i allmänhet den registrering som polisen gör i samband med det inledande förhöret.

3.4 Övervakning och räddning till sjöss

Författningar

Kustbevakningen ingriper i fred med kontroll till sjöss inom svenskt territorium enligt bestämmelserna i *utlänningslagen* och *utlänningsförordningen*.

Regler som ska tillämpas finns också i

- * Lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning; och
- * Fartygssäkerhetslagen (1988:49).

Kustbevakningen är vidare skyldig att medverka i Tullverkets kontrollverksamhet geom att utöva tullkontroll ombord på fartyg. Detta sker enligt regler i

- * Tullagen (1987:1065); och
- * Tullförordningen (1987:1114).

Försvarsmaktens åtgärder vid fredstida kränkningar av svenskt territorium bl.a. till sjöss regleras i

- * Förordningen (1982:756) om försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. (IKFN-förordningen).

Om det är fråga om sjöräddning har Sjöfartsverket ansvaret för samhällets insatser. Det sker enligt bestämmelserna i

- * Räddningstjänstlagen (1986:1102); och

- * Räddningstjänstförordningen (1986:1107).

Verksamhet

Underrättelser om läget på havet inhämtas i första hand genom spaning med försvarsmaktens radarstationer, försvarsmaktens och Kustbevakningens flygplan samt olika slag av fartyg ute till sjöss. Även handelsfartyg förväntas rapportera de iakttagelser som de gör.

Kustbevakningens åtgärder går ut på att myndighetens rörliga enheter vid misstanke om brott mot t.ex. den svenska utlänningslagstiftningen inne på svenskt sjöterritorium

- * *Prejar fartyget och kontrollerar t.ex. om det är ett statsfartyg;*
- * *Kontrollerar skeppshandlingarna och de ombordvarandes identitet;*
- * *Kontrollerar destination respektive avseglingshamn;*
- * *Kontrollerar sjösäkerheten och sjövärdigheten.*

Om det finns asylsökande ombord samlar Kustbevakningen in pass och andra handlingar för att säkra bevisning. Kustbevakningen ska sedan meddela polisen och kan med stöd av *lagen om Kustbevakningens medverkan i polisiär övervakning* föra fartyget till en anvisad hamn – som regel en passkontrollort – för inresekontroll. Polisen övertar där ansvaret för de asylsökande. Om Invandrarverket beslutar om direktavvisning, åligger det Kustbevakningen att eskortera fartyget ut till territorialvattengränsen.

Utanför territorialvattengränsen – på det fria havet, bl.a. inom den

ekonomiska zonen – kan Kustbevakningens enheter däremot endast

- * *Fastställa fartygets position, kurs och fart och rapportera till den regionala ledningscentralen;*
- * *Bevaka fartyget och inhämta underrättelser.*

Försvarsmaktens övervakning och kontroll till sjöss innebär att militära enheter bl.a. ska

- * *Upptäcka och avvisa kränkningar av svenskt territorium och i samarbete med civila myndigheter ingripa vid andra överträdelser av tillträdesförordningen (1992:118);*
- * *Medverka vid kontroll av sjöfarten inom svenskt territorium;*
- * *I övrigt vid behov biträda civila myndigheter vid ingripande mot fartyg inom svenskt territorium och på fritt hav i den utsträckning som IKFN-förordningen anger.*

Försvarsmakten får inom svenskt territorium anropa, preja och om det behövs visitera ett fartyg för att kunna fastställa dess nationalitet och avgöra om det är ett utländskt statsfartyg.

Ansvaret för *sjöräddningstjänst* – efterforskning och räddning av människor som är eller kan befaras vara i sjönöd – ligger som framgått på *Sjöfartsverket*. I sjöräddningstjänsten ingår även sjuktransporter från fartyg. Statliga myndigheter och andra organ som Sjöfartsverket samarbetar med i sjöräddningstjänsten deltar med de rörliga enheter – fartyg, båtar, helikoptrar och flygplan – som det med hänsyn till omständigheterna finns behov av och som har möjligheter att delta. *Sjölagen* (1891:35 s.1) reglerar den skyldighet som varje fartygsbefälhavare har att ingripa eller att medverka i sjöräddningstjänst.

Ledningsorganisation

Kustbevakningens verksamhet till sjöss leds vid fyra *regionledningscentraler*. Chefen för Kustbevakningen kan om det behövs utöva central ledning av en insats. Möjligheter till sådan central ledning finns vid bl.a. regionledningscentralen i Karlskrona.

Regionledningscentralerna dirigerar Kustbevakningens rörliga enheter och ger bl.a. besked om till vilka hamnar dessa vid behov ska eskortera fartyg med flyktingar ombord. Regionledningscentralerna rapporterar vidare ingripanden enligt lagen om Kustbevakningens medverkan i polisiär bevakning till de polismyndigheter som är berörda och tar emot rapporter om försvarsmaktens ingripanden enligt IKFN. Centralerna gör också upp planer om gemensamma aktioner med bl.a. polisen och tullen.

Övervakning och kontroll till sjöss kräver en nära samverkan mellan framför allt försvarsmakten, Kustbevakningen, Sjöfartsverket och polisen. Ledning utövas av en chef från den myndighet som har eller ges befogenheter att ingripa i den aktuella situationen. Andra myndigheter kan ställa resurser till förfogande genom samverkan. Verksamheten inom begränsade områden till sjöss kan i situationer med en omfattande övervakning ledas lokalt av särskilt utsedda chefer på fartyg med goda ledningsresurser. Dessa samordnar i allmänhet insatser av flera fartyg som har avdelats för områdena.

Det operativa ledningssystemet inom *försvarsmakten* omfattar tre nivåer, som har till uppgift att samordna verksamhet och att samverka med myndigheter inom totalförsvarets civila del. De tre nivåerna

består av högkvarteret (övergripande operativ ledning), militärbefälhavarna (operativ ledning) samt marinkommandona eller marindistrikt-en, flygkommandona, försvarsområdesbefälhavarna och fördelningscheferna (taktisk ledning). Ledningssystemet har ett välutvecklat sambandsnät med flera alternativa sambandsvägar och i allmänhet ett kvalificerat textskydd.

För övervakning av territorialhavet och den ekonomiska zonen samt för uppföljning av fartygstrafik finns det inom varje marinkommando eller marindistrikt en *sjöbevakningscentral*. Kustbevakningens regionledningscentraler i Karlskrona, Göteborg och Härnösand är samgrupperade med de militära sjöbevakningscentralerna där. Förberedelser pågår för en samgruppering även i Stockholm. Sjöbevakningscentralerna samverkar med Kustbevakningens regionledningscentraler om utarbetande av underlag för regional ledning.

Det finns slutligen förbandsstaber för ledning till sjöss av fartygsförband som är underställda marinkommandona eller marindistrikt-en.

En sjöräddningsinsats leds av en sjöräddningsledare i en *sjöräddningscentral* (MRCC). Som ansvarig för ledning av verksamhet inom ett begänsat område kan sjöräddningsledaren utse t.ex. chefen på ett fartyg som har goda ledningsresurser och befinner sig i området, en s.k. On-Scene-Commander (OSC).

3.5 Hälso- och sjukvård m.m.

Samhällets åtgärder inom hälso- och sjukvården, socialtjänsten och

hälsoskyddet regleras i

- * Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763);
- * Socialtjänstlagen (1980:620);
- * Hälsoskyddslagen (1982:1080);
- * Smittskyddslagen (1988:1472); och
- * Karantänslagen (1989:290).

Allmänt om hälso- och sjukvården

Det åligger *sjukvårdshuvudmännen* – landstingen och de tre kommuner som står utanför landsting – att planera hälso- och sjukvården med utgångspunkt i människornas behov. Planeringen ska enligt hälso- och sjukvårdslagen inriktas inte bara på det som sker under normala fredsförhållanden utan även på katastrofer under fred och på verksamheten i krig. Varje sjukvårdshuvudman har en katastroforganisation för att kunna ingripa med de mycket omfattande sjukvårdsresurser som kan fordras i fred vid stora olyckor eller andra liknande händelser.

Sjukvårdshuvudmännen ska vidare enligt hälso- och sjukvårdslagen erbjuda omedelbar hälso- och sjukvård om någon som vistas inom deras områden utan att vara bosatta där behöver sådan vård. Någon rätt till annan hälso- och sjukvård föreligger inte för dessa personer. Sjukvårdshuvudmännen har enligt *förordningen* (1990:927) *om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.* rätt till ersättning av staten för bl.a. akutvård som lämnats till utlänningar som har sökt asyl i Sverige och som inte är folkbokförda här.

Smittskyddet

Smittskyddslagen innehåller bestämmelser om skydd mot alla slag av

smittsamma sjukdomar som sprids bland människor. Det finns emellertid särskilda regler för åtgärder mot s.k. *samhällsfarliga* sjukdomar och en del andra sjukdomar som liksom de samhällsfarliga är *anmälningspliktiga*. Som samhällsfarliga betecknas bl.a. difteri, hepatit A, B och non A och non B, meningokockinfektion (kallades tidigare epidemisk hjärnhinneinflammation), polio, tuberkulos, rabies, salmonella-infektion, paratyfoidfieber, tyfoidfieber och ett antal sexuellt överförbara sjukdomar. Anmälningspliktiga i övrigt är bl.a. malaria, stelkramp och legionärssjuka.

Smittskyddslagen reglerar fördelningen av ansvaret för olika slag av smittskyddsåtgärder mellan sjukvårdshuvudmannen, sjukvårdshuvudmannens smittskyddsläkare, den behandlande läkaren och den nämnd inom kommunen som svarar för miljö- och hälsoskyddsverksamheten.

Sjukvårdshuvudmannen svarar för att åtgärder vidtas om ansvaret enligt smittskyddslagen inte åvilar den behandlande läkaren eller den kommunala nämnden. Det ska hos varje sjukvårdshuvudman finnas en *smittskyddsläkare*. Denne ska inom landstingsområdet eller motsvarande bl.a. planera, organisera och leda smittskyddet, verka för samordning och för att förebyggande åtgärder vidtas, följa smittskyddsläget och biträda andra som är verksamma inom smittskyddet. Om en patient med en samhällsfarlig sjukdom bryter mot föreskrifterna som den behandlande läkaren har utfärdat, kan smittskyddsläkaren ansöka hos länsrätten om att patienten ska isoleras på sjukhus. Smittskyddsläkaren kan också tvinga den som är misstänkt för att vara smittad att genomgå läkarundersökning. Smittskyddsläkaren har i dessa avseenden en självständig myndighetsfunktion.

Den *behandlande läkare* som upptäcker en samhällsfarlig eller annan anmälningspliktig sjukdom hos en patient ska anmäla fallet till smittskyddsläkaren och Smittskyddsinstitutet (tidigare Statens bakteriologiska laboratorium). Vid en del sjukdomar som ofta sprids med bl.a. livsmedel ska även den kommunala nämnden underrättas. Om en person som är misstänkt för att vara smittad inte låter undersöka sig – eller inte följer den behandlande läkarens föreskrifter – ska läkaren anmäla detta till smittskyddsläkaren.

Kommunen svarar för att smittskyddsåtgärder vidtas mot djur, livsmedel, vattentäcker, avloppsvatten, ventilationsanläggningar och andra objekt som sprider eller är misstänkta för att sprida smittsamma sjukdomar. Den nämnd inom kommunen som svarar för miljö- och hälsoskyddsverksamheten kan i enskilda fall ge förelägganden och förbud som syftar till att hindra spridning av samhällsfarliga sjukdomar. Nämnden kan vidta åtgärder även enligt annan lagstiftning, t.ex. livsmedelslagen (1971:511) och hälsoskyddslagen. Bestämmelserna i dessa lagar används i första hand för att hindra smittspridning från objekt.

Smittskyddsläkaren och den kommunala nämnden ska enligt smittskyddslagen samverka med varandra och med myndigheter, behandlande läkare och andra som bedriver verksamhet som har betydelse för smittskyddet.

Karantänslagen syftar till att hindra att karantänssjukdomar – gula febern, pest och kolera – förs in i landet eller från Sverige till utlandet. Ansvaret för åtgärderna är fördelat mellan sjukvårdshuvudmannen och kommunen enligt samma grunder som i smittskyddslagen.

Socialstyrelsen utser vissa hamnar och flygplatser till karantänshamnar respektive karantänsflygplatser.

Socialstyrelsens tillsyn m.m.

Socialstyrelsen är central tillsynsmyndighet inom de redovisade områdena och får utfärda allmänna råd och i en del fall föreskrifter. Styrelsen har emellertid i fred inga befogenheter att operativt leda verksamheten vid en stor olycka eller en annan extraordinär händelse som får konsekvenser för hälso- och sjukvården, socialtjänsten, hälsoskyddet eller smittskyddet. Socialstyrelsen har en *tjänsteman i beredskap* dygnet runt. Denne kan vid behov kalla in en *ledningsgrupp*, som har till uppgift att ta fram expertunderlag och att informera landstingen, kommunerna, massmedierna och allmänheten. Ledningsgruppen ska också ge Socialstyrelsens ledning och regeringen den information som dessa behöver.

En *katastrofkommitté* bistår Socialstyrelsen med råd om beredskapsplaneringen och samordningen av åtgärder inom den centrala myndighetens verksamhetsområden vid fredstida katastrofer. Katastrofkommittén består av företrädare för Socialstyrelsen, andra statliga centrala myndigheter samt Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet.

Varken Socialstyrelsen eller regeringen har befogenheter att i fred besluta om fördelning eller överföring av patienter mellan olika landstingsområden.

Socialstyrelsen har ett övergripande ansvar för planeringen och för-

sörjningen inom sitt ansvarsområde inför *säkerhetspolitiska kriser och krig*. I krig leder Socialstyrelsen den civila sjukvården centralt under regeringen.

3.6 Införsel av djur

Bestämmelser som reglerar införsel till Sverige av bl.a. djur och produkter från djur finns i

- * Kungörelsen (1958:551) med vissa bestämmelser till förebyggande av djursjukdomars införande i riket m.m. (veterinära införselkungörelsen).

Det är *Tullverkets* och *Kustbevakningens* uppgift att kontrollera införseln. *Statens jordbruksverk* får enligt kungörelsen – i den utsträckning som det bedöms nödvändigt – föreskriva att levande djur som kommer till Sverige ska hållas i karantän viss tid innan den som vill förfoga över djuret får göra det. Om det inte går att ordna en karantänsbehandling eller om den som vill föra in djuret inte tar på sig kostnaden för behandlingen, ska djuret föras ut ur landet. Om detta inte är möjligt ska djuret efter beslut av Jordbruksverket avlivas.

Karantänsbehandling ska ske i en anstalt som Jordbruksverket har godkänt och som en av verket förordnad gränsveterinär utövar tillsyn över.

3.7 *Samhällets möjligheter att förfoga över personal och egendom*

Samhället kan i extraordinära situationer behöva ålägga människor tjänsteplikt och ta i anspråk enskild egendom. Det tydligaste fallet är i krig och vid krigsfara. För detta finns en rättslig reglering. Ett behov kan emellertid föreligga även vid olyckor i fred eller vid händelser som leder till allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner. Det kan t.ex. bli nödvändigt att omfördela de i landet tillgängliga resurserna, till områden som har drabbats av en stor olycka, eller att ge en verksamhet en bestämd inriktning.

Behovet att i fred kunna förfoga över personal eller egendom är ofta knutet till räddningsarbete. *Räddningstjänstlagen* (1986:1102) ger i dessa fall möjligheter till ingrepp i annans rätt och att använda tjänsteplikt. Räddningsledaren får ta ut den som är mellan 18 och 65 år för att medverka i räddningstjänst, om den uttagnes kunskaper, hälsa och kroppskrafter tillåter det. Han får vidare företa ingrepp i annans rätt om fara föreligger för annans liv, hälsa eller egendom eller för skada i miljön, och faran inte lämpligen kan förhindras på annat sätt. Räddningsledaren har också möjligheter att disponera personal och utrustning hos olika statliga och kommunala myndigheter. Åtgärderna är ett led i räddningstjänsten och får inte vidtas efter att räddningstjänsten har avslutats, t.ex. vid sanering.

I krig gäller *förfogandelagen* (1978:262). Den kan också sättas i tillämpning av regeringen vid krigsfara eller andra utomordentliga för-

hållanden föranledda av krig eller krigsfara, om det är nödvändigt för totalförsvarets eller folkförsörjningens ofrånkomliga behov.

I samband med att riksdagen beslutade om förfogandelagen övervägdes (prop. 1977/78:72) om bestämmelserna skulle kunna tillämpas även vid fredskriser och naturkatastrofer. Föredraganden framhöll att en lagstiftning som lämnar regeringen fullmakt att ingripa i enskilda medborgares rättigheter bör ges ett så snävt tillämpningsområde som möjligt. En lagstiftning som är avsedd för krig och krigsfara bör inte omfatta fullmakter som kan utnyttjas i fred. Om det i fredstid skulle uppkomma behov av förfogande, bör det enligt propositionen i regel finnas tid för en riksdagsbehandling av frågan. Om så inte skulle vara fallet – t.ex. vid en naturkatastrof av stor omfattning – finns det anledning att räkna med att myndigheterna utan stöd av förfogandelagstiftning får tillgång till den egendom som behövs, framhöll föredraganden.

En utförligare redogörelse för förfogandelagen och dess förarbeten följer i *kapitel 6*.

3.8 Åtgärder som olika myndigheter ska vidta – en översikt

Den verksamhet som olika myndigheter svarar för i ett massflyktsscenario framgår också av *följande översikt*. Åtgärder som myndigheterna kan bli skyldiga att vidta enligt Per-Erik Nilssons förslag till lag om **vistelsetillstånd** för skyddssökande utlänningar från konflikt- eller krisområden redovisas med *kursiv stil*.

- * Kustbevakningen
- Klargör positioner, kurs och fart för ankommande fartyg;
- Kontrollerar fartygen när de har kommit in på svenskt sjöterritorium och eller dirigerar dem till lämpliga hamnar;
- Samverkan sker med försvarsmakten, Sjöfartsverket och polisen vid insats med fartyg, helikoptrar och flygplan;
- Informerar samverkande myndigheter, främst polisen, tullen och Invandrarverket om läget till sjöss;
- * Militära myndigheter
- Höjer incidentberedskapen;
- Ingriper vid kränkningar av Sveriges territorium;
- Samverkan sker med Kustbevakningen, Sjöfartsverket och polisen vid insats med fartyg, helikoptrar och flygplan;
- Kan ställa personal och utrustning till förfogande för mottagningsorganisationen i hamnar och för inkvartering, förplägnad och transporter – bidrar bl.a. också med tolkar;
- * Sjöfartsverket
- Svarar för bl.a. lotsning och sjöräddning;
- Samverkan sker med bl.a. Kustbevakningen, försvarsmakten och poli-

sen vid insats med fartyg, helikoptrar och flygplan;

* Polisen

Gör grundutredning om asylsökande och registrerar *hjälp*sökande – i hamnar, vid landgränsen mot Finland och på flygplatser;

Upprätthåller också ordning och säkerhet bland de asyl- och *hjälp*sökande till dess andra myndigheter beslutat om vart de ska föras;

Användningen av personalresurserna fordrar samordning på central och regional nivå i polisens verksamhet;

Rikspolisstyrelsen samverkar med Kustbevakningen, tar emot rapporter från sjöbevakningscentralerna och orienterar lokala polismyndigheter och Invandrarverket;

Lokala och centrala polismyndigheter får information från Kustbevakningen om läget till sjöss;

* Tullen

Kontrollerar att de asyl- och *hjälp*sökande inte för in varor som de inte får göra;

Hjälper till i polisens arbete med grundutredning eller registrering;

Lokala och regionala tullmyndigheter får information från Kustbevakningen om läget till sjöss;

- * Länsstyrelserna *Samordnar på regional nivå statliga myndigheters verksamhet och kommunernas åtgärder;*
- * Statens invandrarverk Registrerar de asylsökande och gör asylutredning om var och en;

Har ett operativt och ekonomiskt ansvar för mottagande av asylsökande;

Samverkar med polisen och Kustbevakningen;

Samordnar verksamheten på central och regional nivå – ger bl.a. råd åt andra statliga myndigheter och åt kommunerna;

Använder resurser vid utrednings-slussar och förläggningar för att ta hand om asyl- och *hjälp*sökande;

*Medverkar med egen personal i polisens registrering av de asyl- och hjälp*sökande;
- * Räddningsverket Kan ställa personal och civilförsvarsmateriel till förfogande;
- * Föreningar och enskilda frivilliga Kan medverka med arbetsinsatser på frivillig grund och i viss utsträckning med utrustning
- * Regeringen Beslutar att myndigheterna ska tilllämpa *lagen om vistelsetillstånd för*

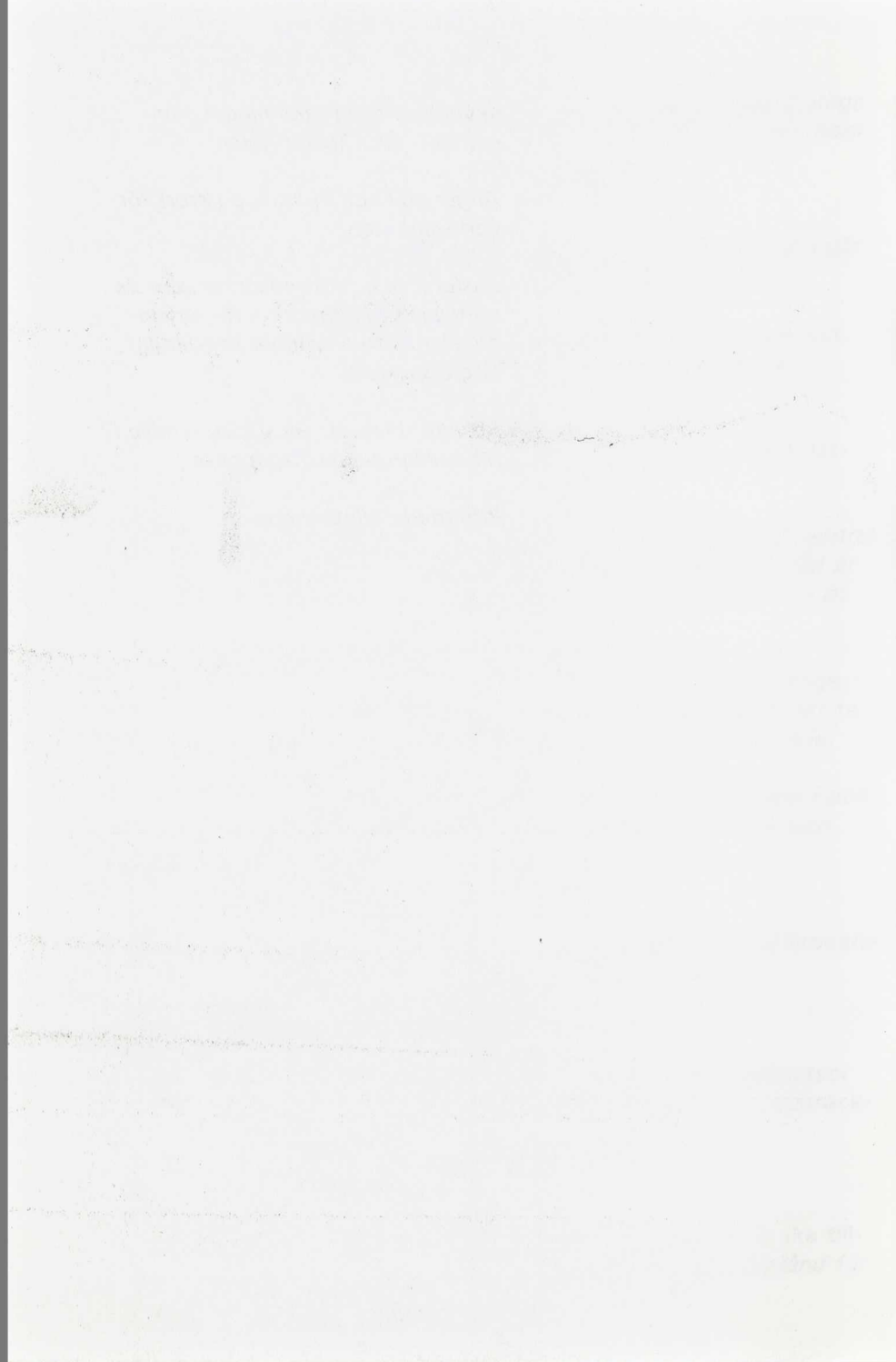
*skyddssökande utlänningar från
konflikt- eller krisområden*

*Anger mål och inriktning i stort för
verksamheten;*

*Beslutar bl.a. vilka resurser som de
statliga myndigheterna får använ-
da eller låta kommuner och lands-
ting disponera;*

*Beslutar bl.a. att Rikspolisstyrelsen
får kalla in beredskapspoliser;*

Informerar allmänheten.



4 HÄNDELSEFÖRLOPPEN EFTER ANKOMSTEN TILL SVERIGE

4.1 *Allmänna förutsättningar för de tre delscenariona*

Ett mycket stort antal asyl- och hjälpsökande har tagit sig till bl.a. *Finland*. Den finländska regeringen är osäker på om landet ska kunna klara problemen och statsledningen tar kontakt med den svenska staten för att diskutera om Sverige kan ta hand om en del av dem som behöver hjälp. De politiska partierna i den svenska riksdagen förefaller att vara överens om att Sverige ska medverka. Regeringen anser att det fordras ett omfattande internationellt samarbete och diskuterar även med företrädare för andra länder och med UNHCR (FN:s flyktingkommissarie). Allt tyder emellertid på att Sverige kommer att ta emot ett relativt betydande antal asyl- eller hjälpsökande. Förutsättningen är enligt regeringen att de som i delscenariona 2 och 3 söker hjälp på grund av sjukdom och materiella umbäranden efter en tid ska återvända till sina hemländer.

Invandrarverkets mottagningsorganisation är redan mycket hårt ansträngd när asyl- och hjälpsökandena från de baltiska länderna och

Ryssland kommer till Sverige. Det har under senare tid inte varit möjligt att på verkets förläggningar placera alla som strömmat in från andra länder. Många har fått vänta i flera veckor inom provisoriska förläggningar som kommunerna ställt i ordning innan de fått plats hos Invandrarverket.

Regeringen ger med den befarade massflykten uppdrag åt lokala, regionala och centrala *statliga förvaltningsmyndigheter* att tills vidare förbereda åtgärder som innebär att de på olika sätt ska kunna lindra nöden för dem som Sverige eventuellt kommer att ta emot från de baltiska länderna och Ryssland. *Kommunerna och landstingen* blir ombudda att medverka i förberedelserna. Ett reativt stort antal asyl- eller hjälpsökande anländer i alla tre scenarion inom ett dygn efter den första kontakten mellan de svenska och finska regeringarna. Den svenska regeringen har inte tagit slutlig ställning till Finlands begäran om hjälp. De som söker en fristad västerut har till en början spontant gett sig i väg till Sverige. De myndigheter och andra organ som ska ta hand om de asyl- eller hjälpsökande har ont om tid för sina förberedelser.

Alla åldrar – hela familjer och många barn – finns bland de asyl- och hjälpsökande. De *asylsökande* i delscenario 1 är i relativt god fysisk kondition men oroar sig för vad som sker i det egna landet och hur deras framtid kommer att bli. Många är övertygade om att det kommer att dröja mycket länge innan de kan återvända till sina hem. De *hjälpssökande* i delscenarion 2 och 3 är både fysiskt och psykiskt i ett betydligt sämre tillstånd än de asylsökande. En del av de hjälpsökande i dessa scenarion har gulsot, kikhosta, difteri, tuberkulos eller olika slag av diarrésjukdomar. Många svenskar har inte tillräckligt immuno-

logiskt skydd mot de smittämnen som förekommer – eller inget skydd alls.

Alla asyl- och hjälpsökandena i de tre delscenariona är dåligt utrustade med extra kläder och artiklar för den personliga hygien. Endast ett fåtal talar annat än sitt hemspråk – och då som regel engelska.

Kriminellt inriktade människor passar på att ta sig över till Finland och Sverige tillsammans med de asyl- och hjälpsökande. Många av dessa är beväpnade och utgör en del av den organiserade brottsligheten i de länder som de kommer ifrån.

Senare anländer också ett förhållandevis stort antal asylsökande på färjor från *Polen* till Sverige. De har ursprungligen velat komma till Tyskland men bedömt det lättare att få en fristad i Sverige och ändrat sina planer.

4.2 *Rättsläget i de tre delscenariona*

Riksdagen har i scenariona inte slutbehandlat den proposition med förslag till lag om vistelsetillstånd för skyddssökande utlänningar som är grundad på det förslag Per-Erik Nilsson utarbetat. I delscenario 3 kommer detta att ske fyra veckor efter att de hjälpsökande börjat anlända. Ärendena handläggs i delscenariona 1 och 2 – och under den första tiden i scenario 3 – enligt utlänningslagen.

Mottagandet enligt utlänningslagen innebär, som framgår av redogö-

relsen i avsnitt 2, att *polisen* i varje enskilt fall gör en grundutredning och att *Invandrarverket* därefter utför en asylutredning. Efter detta kan Invandrarverket besluta om den asylsökande ska få ett uppehållstillstånd eller avvisas. Avsikten med lagen om vistelsetillstånd är att alla som har anlänt ska registreras – de får därigenom ett vistelsetillstånd – och att kommunerna blir skyldiga att ordna med förläggning, utspisning och annat som är nödvändigt. Landstingen svarar enligt förslaget för den hälso- och sjukvård som behövs.

Utredningen använder i promemorian termerna *asylsökande* (delscenariona 1 och 2) och *hjälpökande* (delscenariona 2 och 3) när utredningen talar om dem som svenska myndigheter tar hand om. Det gäller även under de veckor i delscenario 3 innan lagen om vistelsetillstånd blivit antagen. Rättsligt kommer det som framgått att vara en betydande skillnad mellan asylsökande och hjälpökande. Själva har de som kommer till Sverige emellertid knappast klart för sig att det är fråga om två olika slag av förfaranden.

4.3 *Händelseförloppet i delscenario 1*

Inledning

Stabs- och ledningsberedskapen har varit hög hos både civila och militära myndigheter sedan den ryska aggressionen mot de baltiska länderna inleddes. *Försvarsmakten* har höjt incidentberedskapen. Det gäller framför allt den marina sjöbevakningen, huvuddelen av marinens fartyg och flygspaningen över Östersjön. Fler radarstationer är i drift. Basorganisationen inom marinen och flygvapnet har förstärkts.

Besättningarna till flera fartyg med färdighållningsorder har kallats in. Några av marinens fartyg håller på att ombaseras från Västkusten till Östersjön.

Även beredskapen mot angrepp har höjts. Fler insatsförband än normalt finns i beredskap. Förberedelser för inkallelser av ett antal arméförband och för utnyttjande av hemvärnet har också gjorts. Ökade resurser går åt till bevakning av militära anläggningar och förråd.

Kustbevakningen förstärker kontrollen till sjöss och prioriterar sin övervakning med fartyg och flygplan till sträckan Ålands hav-Gotland-Falsterbo. Ett antal kustbevakningsfartyg har förts över från regionerna Nord och Väst till regionerna Ost och Syd.

Det kommer i delscenariot 1 ca 50 000 asylsökande under en vecka i mitten av februari till Sverige. Som framgår av *sammanställningen på följande sida* börjar inströmningen med 5 000 under första dagen. Den kulminerar med 15 000 tredje dagen – omedelbart efter att regeringen beslutat att Sverige ska ta emot ett stort antal baltiska flyktingar – och går successivt ned till 1 000 den sjunde och sista dagen i scenariot. Omkring hälften kommer med färjor i reguljär trafik från Finland och Polen – den andra hälften i större eller mindre lastfartyg direkt från hamnar i de baltiska staterna.

Regeringen gör i samband med sitt beslut en serie kraftfulla uttalanden riktade till myndigheter, organisationer och enskilda och uppmanar dem att på olika sätt hjälpa till. Regeringen kallar också samman cheferna för *Invandrarverket, Rikspolisstyrelsen, Tullverket, Socialstyrelsen, Överbefälhavaren, Överstyrelsen för civil beredskap, Rädd-*

<i>Tid</i>			<i>Antal asylsökande</i>	<i>Summa</i>
<u>Day 1</u>	<u>Vecka 1</u>	<u>Månad 1</u>	5 000	
2			8 000	
3			15 000	
4			10 000	
5			7 000	
6			4 000	
7			1 000	50 000

ningsverket, Kustbevakningen, Sjöfartsverket, Styrelsen för psykologiskt försvar, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet och går igenom situationen med dem – diskuterar vilka åtgärder de avser att vidta och vilka resurser de anser att det kommer att behövas.

Kommunförbundet rekommenderar kommunerna att ta på sig de uppgifter som fordras. Regeringen framhåller att kommunerna kommer att få ersättning för de kostnader som verksamheten orsakar.

De närmast berörda departementen bildar en arbetsgrupp som ska följa myndigheternas arbete och bedöma vilka rättsliga och ekonomiska medel som behövs. Arbetsgruppen ska förbereda de beslut regeringen behöver fatta t.ex. om hur ersättningen till kommuner och landsting ska regleras. Försvardepartementets ledning kallar företrädare för totalförsvarets frivilligrörelser till en överläggning för att höra i vilken utsträckning deras medlemmar kan medverka.

Färjepassagerarna anländer till *Stockholm, Norrtälje (Kapellskär), Karlskrona och Ystad. Gävle och Oskarshamn* blir de viktigaste mot-

tagningsorterna för dem som kommer på lastfartyg till Sverige. Det beror bl.a. på att befälhavarna på flera av fartygen tidigare ofta har gått på dessa hamnar och känner till förhållandena där. I mitten av veckan anländer ett 20-tal lastfartyg och fiskebåtar per dygn till Sverige med asylsökande. Kustbevakningen och försvarsmakten övervakar trafiken till sjöss men har inte möjligheter att kontrollera alla fartygen. Det går därmed inte heller att styra trafiken till de hamnar där det är möjligt att ta emot ett större antal asylsökande. Åtskilliga av de mindre fartygen går till bl.a. *Slite, Fårösund, Oxelösund, Arkösund, Näveksvarn och Västervik.*

Regeringen och de centrala myndigheterna har särskilt i inledningen av händelseförloppet svårt att få en överblick över läget och är sparsamma med kommentarer. Det framkommer genom massmediernas rapportering att många svenskar – trots regeringens uttalanden om behovet av hjälp – är negativt inställda till mottagandet. Redan i början hör åtskilliga som har en positiv inställning emellertid av sig till de lokala myndigheterna och vill hjälpa till.

Kommunerna är i allmänhet osäkra på hur stor ersättning de kommer att få av staten. Det får flera av dem att tveka att delta i den utsträckning som fordras. Regeringen gör på begäran av Kommunförbundet upprepade uttalanden om att kommunerna verkligen ska få full tackning för sina kostnader.

Stockholm

Färjetrafiken mellan Sverige och Finland går hos båda rederierna enligt tidtabellen. Befälhavaren på Silja Lines nattfärja mellan Helsing-

fors och Stockholm underrättar strax efter midnatt natten till fredagen polisen i Stockholm om att det finns mer än 1 000 baltiska flyktingar ombord. De flesta förefaller enligt befälhavaren att vara i god kondition fysiskt sett. Det är i stor utsträckning fråga om familjer. Polisen meddelar genast *Invandrarverkets regionkontor* i Flen vad den fått veta. Regionkontoret börjar efter någon timme att mobilisera personal från regionen för att kunna ta emot de asylsökande. Regionkontoret kontaktar också verkets centrala förvaltning, som avser att undersöka om det går att föra över personal från andra regioner.

Polisen i Stockholm kallar in polispersonal enligt den plan som har upprättats för en inströmning av asylsökande i den skala som det ser ut att bli. Under tiden meddelar befälhavaren på Viking Lines nattfärja från Helsingfors att det finns ett 1 000-tal asylsökande även på det fartyget.

Vid 8-tiden har båda fartygen lagt till vid sina färjelägen i Värtan och Stadsgården. Polisen och Invandrarverket har tillsammans mellan 50 och 100 personer på varje ställe. Polisens personal går ombord på fartygen. Alla resenärer får visa upp pass eller något annat slag av identitetshandling. Många har emellertid inga dokument som kan visa vilka de är. Samtliga som söker asyl ombeds stanna kvar. De övriga passagerarna – till största delen svenskar och finländare – går i land och lämnar efter hand terminalbyggnaderna. Länspolismästaren i Stockholm har fått information och inser att det inte är aktuellt att direktavvisa de asylsökande. Polispersonalen – förstärkt med ett antal tulltjänstemän och anställda vid Invandrarverket – begränsar därför grundutredningen till att omfatta uppgifter om namn, födelsetid, civilstånd, hemort, yrke och eventuell funktion i hemlandets förvaltning.

Under tiden har Invandrarverkets personal undersökt möjligheterna att få plats för de asylsökande på sina förläggningar i Stockholmsområdet. Det går på detta sätt att inkvartera drygt 1 000 av de lite över 2 000 som har kommit under morgonen. Det finns emellertid relativt gott om lediga rum på konferensanläggningar och hotell i Stockholm och i närheten av staden. Invandrarverket lyckas under eftermiddagen ordna övernattningsmöjligheter och utspisning för den återstående delen.

Senare under fredagen kommer det ytterligare nära 2 000 asylsökande till Stockholm – på dagfärjor från Åbo och på Estlines färja från Tallinn. Mottagandet fortsätter på samma sätt som under förmiddagen. Personalen har varit i gång sedan tidigt på morgonen och många är trötta. Verksamheten håller på att växa organisationen över huvudet. Arbetet går sakta. Åtskilliga asylsökande blir kvar i terminalerna till långt in på natten innan det går att inkvartera dem.

Under fredagskvällen kommer rapporter från Helsingfors om att minst lika många balter som dagen innan har skaffat biljetter och bokad in sig på nattfärjorna till Stockholm. Samtidigt finns det uppgifter om att ett stort antal balter befinner sig i eller är på väg till Finland för att söka asyl där – eller för att ta sig vidare till Sverige. Trycket på mot-tagningsorganisationen kommer med andra ord att fortsätta. Rederierna underrättar polisen i Stockholm om hur de bedömer utvecklingen. Polisen får också information från sina finländska kollegor. Länspolismästaren i Stockholm överlägger med ledningen för Invandrarverket om vad som bör göras. Det framkommer att regionkontoret har svårt att på egen hand i en hast skapa den kapacitet som

fordras. Möjligheterna att inom verket disponera om personal visar sig begränsade.

Efter kontakter med regeringen beslutar Invandrarverket att vända sig till *Stockholms stad* och begära hjälp. Stadens ledning är först oklar över vad denna begäran innebär men bedömer att det i den stora organisationen finns resurser som gör det möjligt att snabbt ta hand om alla som kan komma att begära asyl i Stockholm under de närmaste dagarna. Att det är lördag och söndag innebär att personalen i allmänhet är ledig och kan kallas in till tjänstgöring. Den behöver alltså inte tas från sina ordinarie uppgifter.

Invandrarverket kommer *sent fredag kväll* överens med Stockholms stad om att stadens myndigheter tills vidare ska svara för inkvartering och ge service åt samtliga asylsökande balter som kommer till huvudstaden. Efter kontakter under natten mellan finansborgarrådet, skolborgarrådet, socialborgarrådet och invandrarförvaltningens chef kallar staden in delar av den *kommunala ledningsstaben för kriser och krig*. Chef för staben är det borgarråd som svarar för bl.a. brand- och civilförsvarsverksamheten (skolborgarrådet). Staben består i övrigt vid detta tillfälle av chefer och handläggare från olika förvaltningar -- skola, social verksamhet, invandring, gator och fastigheter, miljöskydd, räddningstjänst och civilförsvar. Verkställighetsansvaret ligger på *invandrarförvaltningen*, som lyder under invandrarnämnden. Borgarrådsberedningen informeras under lördagen. Finansborgarrådet underrättar landshövdingen om de åtgärder som staden avser att vidta.

Polisen understryker för ledningsstaben att det gått mycket sakta

med registreringen ute i terminalerna. Det har varit trångt och svårt med ordningen och hygien. Språkproblemen har också gjort att det tagit tid. Många av de asylsökande har haft svårt att få den vila som de behövt. Utspisningsorganisationen har inte heller fungerat bra ute i terminalerna. Problemen har till stor del berott på att det varit nödvändigt att splittra resurserna mellan två platser.

Polisen vill nu i stället samla alla asylsökande som i fortsättningen anländer på ett ställe där det finns stora utrymmen. Ledningsstaben kommer överens med polisen om att *Mässhallarna i Älvsjö* skulle vara lämpliga. Förberedelser pågår emellertid i lokalerna för en stor fackmessa och Stockholms-mässans ledning anser det först inte möjligt att skjuta upp det arbetet. Först efter flera timmars förhandlingar mellan stadens politiska ledning och företaget står det klart att mässhallarna under högst en vecka kan disponeras för mottagande av asylsökande. Ledningsstaben är på grund av tidspressen tvungen att acceptera en hög hyra. Arbetet med att ställa i ordning utrymmena för dessa uppgifter pågår hela natten till lördagen.

Landstinget har tidigt fått information om vad som håller på att ske. Smittskyddsläkaren har gjort en allmän bedömning av riskerna för att smitta ska föras in. Han räknar med att det ska räcka med en hälsokontroll som svarar mot den som Invandrarverket har vid sina utredningsslussar. Landstinget har ett register över läkare i länet som har särskilda språkkunskaper och använder det när personal ska tas ut.

Ledningsstaben kallar under natten även in de kommunalt anställda som ska arbeta där under lördagen och eventuellt de kommande dygnen. I inledningsskedet utnyttjar staben den tjänstgörande socialjour-

en, som i sin tur drar in ytterligare personal från socialdistrikten i verksamheten. Det innebär att det under lördagen finns omkring 150 tjänstemän från socialförvaltningen ute i Mässhallarna. Till detta kommer ett antal anställda från bl.a. invandrarförvaltningen och miljöförvaltningen. Staben kommer om det behövs att kunna kalla in ytterligare personal. De anställda inom Stockholms-mässan deltar också. Avsikten är att utspisningen ska skötas av det företag som driver restaurangverksamheten i mässhallarna. Poliser har i det här läget inga större svårigheter att avdela den polispersonal som behövs.

En bra information är ett viktigt instrument för den ledning som fordras. Alla myndigheter som deltar behöver få veta vad som sker och kunna underrätta andra. Ledningsstaben har upprättat en informationscentral som ska lämna uppgifter till samhällsorganen och massmedierna – och svara på frågor från allmänheten. De som hör av sig är både människor som är oroliga och som har en negativ inställning till det som sker och de som är positiva och vill göra en insats. De ansvariga politikerna turas om att framträda på de presskonferenser som informationscentralen ordnar med jämna mellanrum. I centralen ingår både chefer och handläggare från stadens informationsverksamhet och tjänstemän från andra förvaltningar. Många av dessa är dåligt insatta i hur mottagandet av asylsökande fungerar. Det blir nödvändigt att improvisera och det tar bl.a. av det skälet flera dagar innan arbetet löper som det ska.

Invandrarförvaltningen svarar för en stor del av de praktiska sysslorna i ledningsverksamheten. Förvaltningen tar kontakt med Räddningsverket för att få veta vilka möjligheter det finns att använda utrustning i

civilförsvarsförråden och frågar Socialstyrelsen om det går att disponera sängar och madrasser från hälso- och sjukvårdens beredskapsförråd. Företrädare för Röda korset och Sveriges Civilförsvarsförbund är öppna för att deras medlemmar ska få möjligheter att delta. Intresset att hjälpa till är mycket stort hos myndigheter, föreningar och enskilda. Det tar trots detta tid innan verksamheten börjar fungera.

Takten i arbetet begränsas framför allt av svårigheterna att i det inledande skedet finna tillräckligt många tolkar. Många svenskar med baltiskt ursprung erbjuder sig senare under veckan att hjälpa till.

Det kommer under det andra dygnet i händelseförloppet sammanlagt 4 000 asylsökande balter till Stockholm – lika många som Invandrarverket tog emot under det första dygnet. Inströmningen fortsätter men i något minskad omfattning dag för dag. Totalt under veckan anländer det 16 000 asylsökande till huvudstaden. Mässhallarna fungerar bra som mottagningsstation. Den viktigaste uppgiften för Invandrarförvaltningen blir att ordna inkvartering och utspisning – i väntan på att Invandrarverkets regionkontor så småningom ska ta över. Invandrarförvaltningen lyckas att i samarbete med andra kommuner att placera alla på konferensanläggningar och hotell i länet men ibland dröjer det något dygn.

Invandrarverket förbereder sig för att efter hand ta över verksamheten. Det innebär att de asylsökande kommer att flyttas vidare till nyöppnade slussannex. I några fall blir det samma anläggningar som de från början har bott i. Det måste i varje enskilt fall klargöras vilka som har rätt till asyl och asylutredningarna kommer i huvudsak att ske enligt de rutiner som Invandrarverket normalt tillämpar.

Gävle

Gävle blir mottagningsort för en stor del av de asylsökande som kommer till Sverige i vanliga lastfartyg. Befälhavaren på ett av fartygen underrättar den svenska Kustbevakningen om att han har asylsökande ombord och är på väg till Gävle. Detta sker *vid 3-tiden* natten till söndagen – under tredje dagen av händelseförloppet i delscenario 1, när fartyget är i höjd med Björns fyr. Det beräknas ta fem timmar innan fartyget har lagt till i hamnen.

Kustbevakningen underrättar *polisen* i Gävle, som på grund av händelserna i andra hamnar inte är helt oförberedd. Polisens vakthavande befäl informerar i sin tur kommunens räddningstjänst och jourhavande polischefen. Räddningschefen kontaktar kommunstyrelsens ordförande, som beslutar att kalla in *kommunens ledningsgrupp för särskilda händelser*. Räddningschefen underrättar också länsjukhuset i Gävle. Ledningsgruppen är på plats *vid 5-tiden*. Den består av bl.a. *kommunstyrelsens ordförande, kommundirektören, säkerhetschefen, räddningschefen, informationschefen och chefen för socialförvaltningen*. Även cheferna för skolförvaltningen, miljöförvaltningen och fastighetsförvaltningen och jourhavande polischefen i Gävle deltar.

Beskeden är ännu så länge knappa. Ledningsgruppen försöker få svar på följande frågor: Hur många asylsökande finns det ombord? I vilken kondition är de? Hur är fördelningen mellan åldrar? Vad behöver de asylsökande när de kommit i land? *Vid 6-tiden* får jourhavande polischefen uppgifter från Kustbevakningen om att det är högst 1 000 passagerare ombord – kanske inte mer än 700. Han underrättar genast den kommunala ledningsgruppen. De andra frågorna kan ingen

ännu svara på. Både polisen och ledningsgruppen är mycket osäkra på hur de ska hantera situationen.

Det har framgått genom massmediernas rapportering att regeringen överväger att Sverige ska hjälpa till. Kommunen är emellertid inte klar över innebörden av detta och frågar *Invandrarverkets regionkontor i Sundsvall* vilka åtgärder den ska vidta och vilka resurser verket kan bidra med. Regionkontoret svarar att polisen har ansvaret till dess att grundutredningen är klar. Invandrarverket har fullt upp med det som redan sker och att ge råd till kommuner och statliga myndigheter. Kommunen måste hjälpa till genom att klara av det som måste göras i Gävle. Förhållandena är desamma på andra håll. Det kommer att dröja veckor innan Invandrarverket har möjligheter att börja avlasta kommunerna, säger regionkontoret. Verket kommer tills vidare inte att kunna tillämpa de vanliga rutinerna.

Regionkontoret menar att de asylsökande bör få möjligheter till mat, värme, vila och sjukvård. En hälsokontroll är också nödvändig. Polisen kommer enligt regionkontoret att ställa krav på att de ska registreras. Efter registreringen ska de asylsökande inkvarteras på ett sätt som innebär att polisen kan göra den grundutredning som utlänningslagen föreskriver.

Det har gått två timmar sedan ledningsgruppen samlades. Fortfarande är det mesta oklart. Flera i ledningsgruppen är förvånade över att Invandrarverket inte kan svara för verksamheten i kommunen och menar att någon måste tala med verkets ledning och försöka få den att ändra på regionkontorets beslut. Ledningsgruppen beslutar emeller-

tid att en kommunal fastighet nära hamnområdet ska tas i anspråk för det som kommunen räknar med att till en början få sörja för. Utrymmena och utrustningen där bör räcka för det antal asylsökande som fartyget uppges ha ombord. Skolkökspersonal kallas in för att ordna med en enkel första förtäring. Ledningsgruppen begär att Landstinget ska delta med personal och utrustning för den hälsokontroll som Invandrarverkets regionkontor har föreslagit. Bussar kommer att finnas på kajen för att föra de asylsökande till mottagningsstationen.

Lotsen går tillsammans med polis- och kustbevakningspersonal ombord på fartyget ca en timme innan det ska lägga till. Polisen bedömer att det finns betydligt mer än 1 000 passagerare ombord och underlättar kommunens ledningsgrupp. Ledningsgruppen inser att det kan bli nödvändigt att göra om planeringen.

Under tiden har jourhavande polischefen i Gävle kallat in förstärkningar från andra polisdistrikt i länet. Det är mest ordningspoliser – endast några få har erfarenhet av utredningar om asylsökande. Polischefen frågar också polisen i länen norr och väster om Gävleborgs län vilka möjligheter dessa har att sända personal till Gävle. Beskeden visar att det går att mobilisera högst ett 100-tal polismän, som emellertid inte kan vara på plats förrän om ett par dagar. Polisen i Gävle underrättar Rikspolisstyrelsens jourcentral om de åtgärder som den har vidtagit.

Fartyget lägger till i Gävle. Klockan är *snart nio*. Det har börjat ljusna. Temperaturen har sjunkit. Det är flera grader kallt och blåser en stark nordlig vind. Det snöar lätt. De första asylsökande tar sig i land. Polisen gör ett överslag och bedömer att det rör sig om minst 1 500 passagerare. Det kommer samtidigt uppgifter om att två andra fartyg

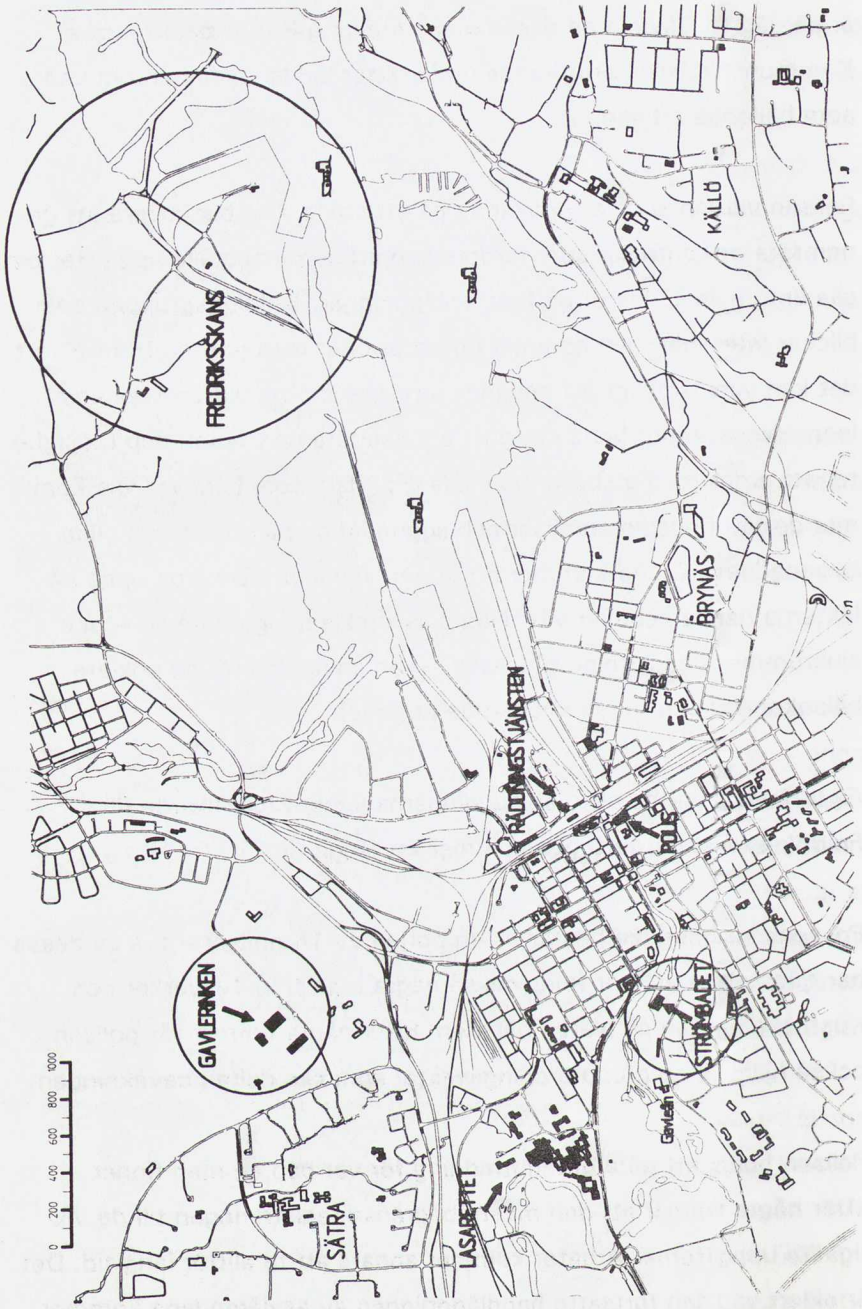
är på väg till Gävle med tillsammans omkring 3 500 passagerare. Kommunstyrelsens ordförande underrättar landshövdingen om vad som håller på att ske.

Polisen vill samla de asylsökande på ett ställe. Det blir lättare att genomföra de kontroller som fordras och att sammanställa uppgifter om alla än om de sprids ut på flera anläggningar. Ledningsgruppen överblickar inte läget men kommer i diskussioner med polisen fram till att det kan vara lämpligt att använda idrottsarenorna vid *Gavlerinken*. Inom dessa arenor finns det gott om sanitära utrymmen och möjligheter att ordna med utspisning av alla. För dem som behöver vila kommer det att finnas madrasser och liggunderlag på golvet i de olika byggnaderna. Andra kommer att kunna använda bänkarna uppe på läktarna när de behöver vila. Några av omklädningsrummen – och sjukrummen i anslutning till dessa – kan användas för en enklare hälsokontroll och för sjukvårdande åtgärder.

Figur 1 visar var de olika anläggningarna ligger i förhållande till Fredriksskans, där fartygen kommer att lägga till.

Polisens insatsstyrka består till en början av 14 poliser – två av dessa har tjänstehundar. Det finns också några man från Tullverket och Kustbevakningen på plats i hamnen. Efter några timmar får polisen också hjälp av en grupp ordningsvakter som ska delta i bevakningen.

Polisen börjar att göra grundutredning för var och en men finner efter några timmar att den måste begränsa registreringen till de viktigaste uppgifterna. Arbetet kommer annars att ta alltför lång tid. Det är oklart vad den fortsatta handläggningen av asylärendena kommer



Figur 1 Gävle centrala delar – en översikt

att innebära. Polisen är mot den bakgrunden osäker på om uppgifterna kommer att räcka för det utredningsarbete som återstår efter mottagandet.

Länssjukhuset skickar flera sjukvårdsgrupper med läkare, sjuksköterskor och ambulanssjukvårdare till hamnen. Dessa finner att allmäntillståndet hos de flesta asylsökandena är relativt gott. Sjön har emellertid varit besvärlig under hela resan. Några av passagerarna har skadats under överfarten. Många har inte fått tillräckligt med vätska och börjar bli uttorkade. Betydligt fler har varit sjösjuka och är mycket trötta. Ett 20-tal asylsökande behöver sjukhusvård och tas in på länssjukhuset.

Kommunen ordnar med en enklare förtäring och skaffar filtar och extra kläder. Polisen har ännu inte kunna börja arbetet med de egentliga grundutredningarna. Landstinget sätter upp två stationer för hälsokontroll och enklare sjukvårdsåtgärder inne i Gavlerinken. Det finns snart sex grupper av läkare och annan hälso- och sjukvårdspersonal i arbete vid dessa stationer. Läkare och sjuksköterskor börjar göra den noggrannare medicinska bedömning som behövs.

Det har blivit *söndag eftermiddag*. Arbetet har trevande kommit i gång på en bred front. Inom en timme anländer de andra två fartygen till hamnen i Gävle och snart finns det lite över 5 000 asylsökande i olika byggnader inom Gavlerinkens område. Ledningsgruppen har börjat diskutera hur kommunen ska sörja för dem efter att de lämnat mottagningsstationen. Invandrarverket utnyttjar redan sina förläggningar i den utsträckning som är möjligt. Bedömningen är att det går att inkvartera högst ca 2 000 personer på hotell och i förberedda

flyktingförläggningar i Gävle. Kommunstyrelsens ordförande har tidigare diskuterat situationen med landshövdingen. Denne återkommer under förmiddagen och meddelar att Länsstyrelsen nu har en mindre stab i arbete. Andra kommuner i länet är beredda att tidigast om några dagar ta emot åtminstone hälften av de 3 000 som det inte går att inkvartera i Gävle. Landshövdingen säger att han inte är nöjd med kommunernas besked men att Länsstyrelsen ska fortsätta diskutera med dem och dessutom ska söka hjälp hos länsstyrelserna i andra län.

Kommunen vet att det finns ett 20-tal personer i Gävle som kan tolka och ber dem att infinna sig. Det räcker emellertid inte. Lokalradion sänder fortlöpande nyheter och reportage från arbetet. Krisgruppen meddelar i det sammanhanget att språkproblemen är stora och att alla som kan tolka baltiska språk bör komma till Gavlerinken och hjälpa till. Uppmaningen ger emellertid inget resultat och det går trögt med både registreringen och hälsokontrollen. Många andra frivilliga anmäler sig däremot under dagen och är snart i gång med olika slag av sysslor.

Sent söndag kväll lämnar de första 200 mottagningsstationen. Alla inkvarteras i Gävle. Arbetet pågår hela natten till måndagen. Många har varit i arbete sedan söndag morgon och behöver åtminstone en kortare vila. Ny personal har anlät och rutinerna förbättras hela tiden. Vid *6-tiden* måndag morgon har ytterligare några hundra personer kunnat lämna Gavlerinken. Fler inkvarteras under dagen. *Måndag kväll* är det ändå nära 4 000 asylsökande kvar i mottagningsstationen. Då kommer det ytterligare två fartyg med sammanlagt 3 000 asylsökande balter till Gävle.

Arbetet har nu pågått så länge att det blivit svårt att hålla rent i anläggningarna. I det här skedet – det har gått ett och halvt dygn och nästan 7 000 människor befinner sig i mottagningsorganisationen – behöver alla utrymmen göras ordentligt rena. Ledningsgruppen skaffar den personal som behövs för detta. Städningen gör att arbetet i övrigt måste upphöra ett tag.

Massmediernas rapporter av händelserna utlöser en stor oro hos många Gävlebor över vilka konsekvenser hjälpen till de asylsökande får för kommunens egna invånare. För polisen kan det bli problem med ordningen. Det går rykten om att en 58-årig man dött på akuten vid länssjukhuset därför att en stor del av personalen varit upptagen med att ta hand om asylsökande, att många rör sig fritt i samhället utan att ha genomgått hälsokontroll och att kommunens budget för den sociala verksamheten kommer att överskridas med 100 milj. kronor. Kraven på kommunens ledning att ge besked i olika frågor ökar hela tiden. Ledningsgruppen beslutar att upprätta ett informationskontor, som tillsammans med polisen och hälso- och sjukvården samlar in uppgifter, skaffar sig en överblick och svarar på frågor från myndigheterna, massmedierna och allmänheten. Det dröjer emellertid ett par dagar innan de som arbetar med detta har sådana kunskaper och erfarenheter att de kan tillgodose alla de olika behoven av information som förekommer inom och utanför organisationen.

När informationskontoret skaffat sig översättare får det också till uppgift att informera de asylsökande. Det innebär en ordentlig avlastning inom den övriga delen av organisationen.

Under *tisdagen* kommer ytterligare omkring 1 000 asylsökande till

Gävle. Nu löper det hela något bättre med växlingar mellan olika lag i både polisens och kommunens organisation. Hälso- och sjukvården blir utsatt för stora påfrestningar men gör i huvudsak vad som krävs av den. Fortfarande har Länsstyrelsen emellertid svårt att hitta inkvarteringar åt alla. Kommunerna i Gävleborgs län kommer efter vädjan från landshövdingen att kunna ta emot ytterligare 500 av dem som lämnar Gävlerinken. Det innebär sammanlagt 4 000 asylsökande i länet. De sista bland de återstående 4 000 transporteras *torsdag kväll* till platser i andra län. Två av de länsstyrelser som Länsstyrelsen i Gävleborgs resonerat med var till en början tveksamma till om de hade ett sådant ansvar och sådana befogenheter att de skulle ingripa. Först när regeringen under måndagen upprepade sina besked att statliga myndigheter skulle medverka började även de att agera. Länsstyrelsernas tvekan fördröjde mottagandet i dessa län.

För polisens registrering av de asylsökande fordras det under de sammanlagt drygt sex dygn som arbetet pågår minst 100 personer, mest polispersonal. Ett antal tjänstemän från Tullverket, Kustbevakningen och Invandrarverket hjälper till. Tullen försöker i det här sammanhanget också kontrollera vad de asylsökande för med sig. Tulltjänstemännen hittar åtskilliga vapen som de tar i beslag. Polisen misstänker att den organiserade brottsligheten i flera länder på andra sidan Östersjön utnyttjar tillfället att flytta över en del av sin verksamhet till Sverige.

De flesta polismännen har inga praktiska erfarenheter av den här typen av registrering och utredning. Många registerhandlingar kommer bort eller hamnar i andra kommuner än dit de asylsökande i förekommande fall har förts. Polisen behöver vidare mycket personal för att hålla ordning i samband med mottagandet. Det räcker inte med den

personal som de övriga polisdistrikten i länet kan förstärka med. Jourhavande polischefen begär hos polisen i de län som han varit i kontakt med att dessa ska bidra med de ca 100 polismän som det tidigare varit tal om. Han får veta att de flesta kommer till Gävle först under måndagen.

Dagarna och veckorna går. Invandrarverket för efter hand över de asylsökande till nyöppnade slussannex där asylutredningar ska ske. Det är fortfarande ovisst vad som ska ske med dem. Invandrarverket sammanställer underlag för regeringens bedömningar. Överläggningar sker också med andra länder.

Oskarshamn

Även Oskarshamn blir mottagningsort för en stor del av dem som i delscenario 1 kommer till Sverige i lastfartyg av olika slag och i fiskebåtar. Kustbevakningen får *sent natten till lördag* i höjd med Gotland kontakt på radio med ett ryskt fartyg som går västerut. Befälhavaren uppger att han är på väg till Oskarshamn. Han är emellertid förtegen om syftet med anlöpet. Det framkommer först senare att fartyget har asylsökande balter ombord.

Befälhavaren på kustbevakningsfartyget underrättar ledningscentralen i Karlskrona, som i sin tur meddelar *polisen* i Oskarshamn. Polisen ringer vid *5-tiden på morgonen* den förvaltningschef som är stabschef i den kommunala *ledningsgruppen för särskilda händelser*. Stabschefen underrättar kommunalrådet, som är ordförande i ledningsgruppen. Denne beslutar att kalla in gruppen till kl 7.00 i Stadshuset. Det ryska fartyget ska enligt Kustbevakningen komma till Oskarshamn under

förmiddagen.

Ledningsgruppen består av kommunstyrelsens arbetsutskott och ett antal förvaltningschefer. Ordföranden brukar se till att ett polisbefäl, som svarar för samverkan mellan polisen och kommunen, deltar vid de tillfällen gruppen är samlad. Så var fallet när kommunen i mars året innan genomförde en kommunal ledningsövning. Övningen gick ut på att Oskarshamn under ett dygn skulle ta emot 5 000 asylsökande. Kommunalrådet upplever därför inte situationen som helt främmande och känner en viss tillförsikt när ledningsgruppen samlas.

Stabschefen har under tiden fått veta att det finns omkring 2 000 balter ombord på fartyget. Det går inte att få någon mer information om passagerarna. Massmedierna har under den senaste veckan beskrivit förhållandena i de baltiska länderna. Omkring 5 000 personer har sökt asyl i Sverige under fredagen och beskedet från Kustbevakningen att ett fartyg nu är på väg till Oskarshamn kommer inte som någon större överraskning för ledningsgruppen, som är inställd på att kommunen ska göra vad den kan för att lösa de akuta problemen för de asylsökande.

Kommunen har nyligen upprättat en åtgärdsplan för en händelse av det slag som det nu är fråga om. Ledningsgruppen underrättar enligt denna plan *Invandrarverkets regionkontor* i Alvesta om att den avser att sätta i gång arbetet. Alla regionkontoren har under natten fått besked från Invandrarverkets ledning om att de måste få kommunerna på ankomstorterna att ta hand om de asylsökande. Regionkontoret i Alvesta ger klartecken till Oskarshamn och säger att Invandrarverket ska bidra med de råd som kommunen eventuellt kommer att behöva.

Regionkontoret kan om kommunen vill sända en samverkansperson till Oskarshamn. Ledningsgruppens ordförande underrättar landshövdingen och stabschefen vid försvarsområdesstaben i Kalmar om vad som håller på att ske.

Den kommunala ledningsgruppen är klar över polisens roll i det arbete som förestår och kommer överens med polisedningen om att kommunen och polisen tillsammans på bästa sätt ska ta emot de asylsökande. Under övningen året innan togs ett fartyg med asylsökande in till *Gotlandsterminalen* i Oskarshamns hamn. Hela området är inhägnat och har en del sanitära utrymmen. En färja från Visby väntas in om några timmar och ligger någon timme i Oskarshamn innan den återvänder till Gotland. Befälhavaren på lastfartyget får besked via Kustbevakningen om att det kommer att dröja till omkring kl 12.00 innan han får lägga till i hamnen.

Även i Oskarshamn är det kallt ute. Det blåser kraftigt från norr. Alla asylsökandena får inte plats i terminalbyggnaden. Många är sannolikt nedkylda och hungriga. Samtliga behöver så snabbt som möjligt komma in i varma lokaler där de kan få något att äta och där polisen kan göra den grundutredning som fordras för var och en. Hälso- och sjukvården måste kunna ordna med en enkel hälsokontroll och se till att de som behöver vård får det.

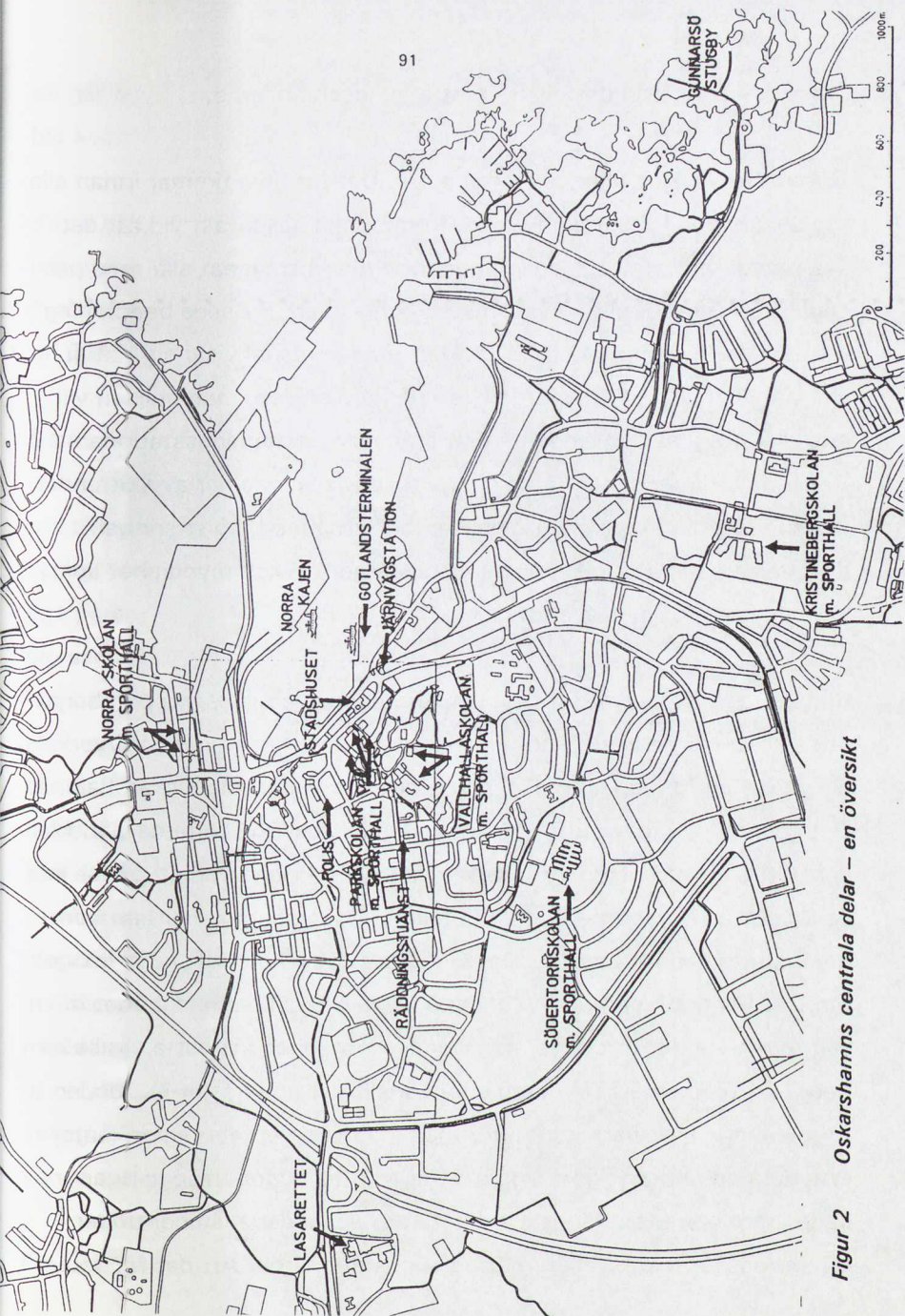
Kommunen har flera skolor och sporthallar i centralorten och väljer ut fem anläggningar – två i närheten av hamnen – för att sätta upp ett antal mottagningsstationer. För polisen, som har ont om personal, är det emellertid en avsevärd nackdel att behöva dela upp de ankommande mellan så många ställen. Åsikterna går kraftigt isär mellan led-

ningsgruppen och polisledningen om vilken myndighet -- polisen eller kommunen -- som ska svara för mottagandet. Ledningsgruppen anser att det blir för trångt om alla ska tas om hand på ett ställe. Polisen menar att den inte kommer att kunna bemanna mer än en station och samtidigt sörja för den ordning och säkerhet som fordras. Risken är stor, framhåller polischefen, att polisen kommer att tappa greppet om situationen. Det är irriterat i kontakterna mellan kommunen och polisen, som inte är överens om vem som ska bestämma.

Figur 2 visar var de olika lokalerna ligger i förhållande till bl.a. Gotlandsterminalen.

Under tiden har *Kommunens Måltidsservice* – en kommunal organisation som förser skolorna och hemtjänsten med mat – börjat förbereda utspisningen. Storköken i kommunen har inga svårigheter att ordna med det antal portioner som kommer att behövas. Problemet är att det inte finns utrustning så att personalen på en gång ska kunna utspisa så många som det kan bli fråga om. Det saknas framför allt isoleringskärl som gör det möjligt att hålla maten varm. Ledningsgruppen tar på nytt kontakt med försvarsområdesstaben, som bedömer att I 12 i Eksjö har möjligheter att hjälpa till. De militära myndigheterna ska också bidra med liggunderlag, filter och extra kläder till dem som behöver det.

Katastrofgruppen vid sjukhuset i Oskarshamn kallas in och börjar förbereda hälso- och sjukvårdens uppgifter. Två sjukvårdsgrupper med läkare, sjuksköterskor och ambulanser med personal kommer att stå beredda i hamnen för den händelse några bland de asylsökande skulle behöva akut vård. Avsikten är att sjukvårdsgruppernas personal sedan



Figur 2 Oskarshamns centrala delar – en översikt

ska svara för hälsokontrollen i mottagningsstationerna.

Strax efter kl 12.00 lägger fartyget till. Det tar flera timmar innan alla asylsökandena har kommit i land. Kommunen håller fast vid att det ska finnas fem mottagningsstationer och har bemannat alla med personal från framför allt socialtjänsten och skolan. Polisens bedömning att den inte kommer att ha tillräckligt med personal visar sig riktig. Det går att hjälpligt klara ordningen på flera ställen, men polisen vill inte registrera asylsökande på mer än en av mottagningsstationerna. Det framkommer senare att flera av de asylsökande har avvikit under transporten till den skola där polisen håller på med registreringen. Kommunen vill att Länsstyrelsen ska klargöra vilken myndighet som har ansvaret för mottagandet.

Redan *under förmiddagen* har den kommunala ledningsgruppen börjat undersöka var de asylsökande ska kunna inkvarteras. Invandrarverket har redan en förläggning i Figeholm, ca två mil norr om Oskarshamn. Det går att inkvartera ett 100-tal av de asylsökande balterna där. Mellan 300 och 400 personer får sannolikt plats i *Gunnarsö stugby* – inte så långt från hamnen – och på hotellen i Oskarshamn. Fler kan kommunen inte behålla hos sig. Det blir alltså nödvändigt att hitta inkvarteringar i andra kommuner. Landshövdingen och kommunalrådet insåg redan vid det första samtalet under morgonen att detta skulle bli det stora problemet. Den stab som Länsstyrelsen inrättat har under förmiddagen haft flera kontakter med Invandrarverkets regionkontor i Alvesta och kunnat göra upp med ägarna till några anläggningar både inom och utom länet. De första asylsökandena lämnar under eftermiddagen och kvällen mottagningsstationerna. Att det fortfarande

de går trögt med registreringen fördröjer utplaceringen. Nästan hälften blir kvar i Oskarshamn under natten.

Strax efter midnatt får ledningsgruppen besked om att ytterligare fartyg under morgontimmarna kommer till kommunen med asylsökande. Trafiken ute på Östersjön är livlig och fler kan emellertid vara på väg till Oskarshamn.

De kommunalt anställda som började arbeta i mottagningsstationerna under lördagen har mot kvällen blivit ersatta men är beredda att komma tillbaka under *söndagen*. Det kommer emellertid att behövas betydligt fler än tidigare. Ledningsgruppen börjar få svårt att hitta lämpliga personer bland de omkring 2 500 kommunalt anställda. Det visar sig särskilt besvärligt att få till stånd en informationscentral, som både kan samla in uppgifter, skaffa sig en överblick över det som sker och underrätta andra – myndigheterna, massmedierna och allmänheten. Det bidrar till svårigheterna under de första dygnet att få hela verksamheten att löpa smidigt. Om inströmningen fortsätter kan det bli nödvändigt att lägga ner en del av den kommunala verksamheten eller omprioritera inom den. Trycket ökar på kommunledningen att både ordna för de asylsökande och se till att ingreppen för invånarna i Oskarshamn blir så små som möjligt. Ledningsgruppen meddelar genom massmedierna att den vill att ett hundratal frivilliga ur civilförsvarsorganisationen och hemskyddet ska delta. Många hör av sig från olika slag av föreningar och får både enklare och mer krävande uppgifter.

För polisen har situationen som framgått varit mycket besvärlig. Så

är det även under *andra dygnet* av händelseförloppet. Den egna personalen inom distriktet är slutkörd. Det har hittills varit svårt att få förstärkningar. Inför risken att det ska stoppa upp ordentligt i verksamheten tar polisen i fortsättningen hjälp av tulltjänstemän och får också disponera några anställda vid Invandrarverkets förläggning i Figeholm. Tullen hittar droger och vapen hos flera asylsökande. Länspolismästaren vill kalla in ett 50-tal beredskapspoliser och tar kontakt med Rikspolisstyrelsen för att få veta vilka möjligheter det finns. Särskilt svårt blir det för både kommunen och polisen att finna så många tolkar som behövs. Transporterna inom mottagningsorganisationen kräver också mycket resurser.

Det kommer under fyra dagar sammanlagt 9 000 asylsökande till Oskarshamn. Trycket på alla mottagningsstationerna är hela tiden stort. Många får vänta i flera dygn i Oskarshamn innan Länsstyrelsen har kunnat hitta lämpliga förläggningar åt dem på andra håll.

Hälso- och sjukvården har fått ta hand om ett 100-tal personer som behövt sjukhusvård. En del av dessa vårdas i Oskarshamn. Andra har förts över till sjukhusen i Kalmar och Västervik.

Övriga orter

Ett antal asylsökande kommer under veckan också till hamnarna i *Norrtälje, Nynäshamn, Oxelösund, Nävekvavn, Arkösund, Västervik, Slite, Fårösund, Böda, Kristianopel, Karlskrona och Ystad*. För de flesta orterna är det fråga om enstaka fartyg med några hundra asylsökande var. Hamnarna är i flera fall små och det finns inte mycket service eller lokaler där. Det går emellertid att på centralorterna i des-

sa kommuner ta emot de asylsökande. Det är egentligen bara i Slite och Fårösund som inströmningen får en sådan omfattning att det blir svårt för kommunen att hantera problemen. Längre är det ovisst hur många som kommer att anlända och Gotlands kommun vill även av det skälet finna inkvarteringar på fastlandet åt så många som möjligt. Gotland har tidigare vid flera tillfällen tagit emot fartyg med asylsökande och kommunens erfarenheter av att improvisera – och av att samarbeta med andra slag av myndigheter – visar sig vara en stor tillgång.

Polisen och hälso- och sjukvården får det besvärligt på så gott som alla mindre orter där det inte finns underlag för att organisera en rationell mottagningsverksamhet i den skala som det i allmänhet blir fråga om på större orter.

Framför allt flera av de här kommunerna är osäkra på hur stor ersättning de kommer att få av staten. Det får dem att tveka att delta i den utsträckning som fordras.

4.4 *Händelseförloppet i del- scenario 2*

Inledning

Delscenario 1 är som framgått en del även av scenario 2. Det kommer – förutom den första veckans 50 000 asylsökande balter – också 150 000 *hjälpökande* under sammanlagt fyra månader till Sverige. Fördelningen över tiden framgår av *följande sammanställning*.

<i>Tid</i>			<i>Antal asylsökande</i>	<i>Antal hjälpökande</i>	<i>Summa</i>
<i>Dag 1</i>	<i>Vecka 1</i>	<i>Månad 1</i>	5 000		
2			8 000		
3			15 000	1 000	
4			10 000	1 000	
5			7 000	1 000	
6			4 000	1 000	
7			1 000	1 000	5 000
	<i>Vecka 2</i>			10 000	
	3			10 000	
	4			15 000	35 000
		<i>Månad 2</i>		50 000	
		3		40 000	
		4		20 000	110 000
<i>Totalt</i>			50 000		150 000

De som nu anländer är i dålig kondition fysiskt och psykiskt. Många har smittsamma sjukdomar – gulsot, kikhosta, difteri, tuberkulos eller olika slag av diarrésjukdomar – eller är smittbärare. Massmedierna beskriver utförligt smittriskerna, som oroar många svenskar, framför allt på orter där de hjälpökande ska tas emot eller inkvarteras. Statsministern förklarar upprepade gånger i radio och TV att det är nödvändigt för Sverige att hjälpa till. Vi måste tåla de ingrepp i vårt vanliga liv som är nödvändiga.

Proceduren blir under de första tre-fyra veckorna i stort sett densamma som i delscenario 1. I detta läge är det emellertid också nödvändigt att organisera en *hälsokontroll* som ska klargöra behovet av smittskyddsåtgärder och av akut hälso- och sjukvård. På varje inrese-

ort behövs det en eller flera smittskyddsstationer där det går att ta vissa prov, göra en enkel kroppsundersökning, fråga ut dem som anlant om deras hälsotillstånd och att bedöma vilka åtgärder som fordras. Det är mycket en fråga om att sortera de hjälpsökande och att prioritera mellan vårdbehoven. Även för detta arbete fordras det ett stort antal tolkar. Några är rädda att skickas tillbaka om de bär på smittämnen och vägrar att låta sig undersökas. Smittskyddsläkarna i länen kallas i allmänhet in för att delta i ledningsarbetet.

En del av dem som blir undersökta visar sig behöva vård och tas in på sjukhus. Andra isoleras i särskilda förläggningar där ytterligare undersökningar – i stor utsträckning stickprovsvis – ska kunna ske. I ett begränsat antal fall bedömer smittskyddsläkarna det riskfritt att utan ytterligare åtgärder föra de undersökta till en öppen inkvartering och låta dem röra sig fritt. Det går emellertid inte att skilja dessa från deras anhöriga och sorteringen visar sig snart inte fylla någon funktion. Sjukhusen i närheten av ankomstorterna blir efter fem-sex timmar överhopade med sjuka som behöver vård. Sjukvårdshuvudmännen tar kontakt med hälso- och sjukvården i andra delar av landet som emellertid bedömer att de inte har stora möjligheter att hjälpa till.

Socialstyrelsen skaffar sig en överblick över beläggningen inom hälso- och sjukvården i landet och informerar regeringen. Socialstyrelsen föreslår att sjukvårdshuvudmännen upprättar vårdannex enligt principerna för hälso- och sjukvårdens krigsorganisation. Några av sjukvårdshuvudmännen tar fasta på förslaget och kommer överens med ägarna till ett antal konferensanläggningar som är avsedda att utnyttjas för sjukvården i krig att hälso- och sjukvården ska använda dessa. Befälhavarna på en del av fartygen märker redan ute till havs att

ovanligt många ombord är sjuka. De underrättar sjöräddningscentralen (MRCC) i Stockholm. Kustbevakningen får information och dirigerar dessa fartyg till hamnar – *Hargshamn, Nynäshamn och Karlskrona* – i områden där sjukvårdshuvudmännen har ordnat stora förläggningar för isolering av de sjuka.

Hamnarna i övrigt är i stort desamma som i Scenario 1. Det innebär att Gävle och Oskarshamn tar emot större delen av dem som kommer med vanliga lastfartyg. Mindre fartyg går till de övriga hamnarna.

I delscenario 2 kommer det dessutom några tusen hjälpsökande i genomsnitt per dygn in i Sverige landvägen över Haparanda. Transporterna sker i bussar från uppsamlingsläger i mellersta Finland till kommuner i Norrbottens och Västerbottens län där de efter registrering får möjligheter till inkvartering. Även dessa för Invandrarverket så småningom över till slussannex för asylutredning.

Med den stora oro för smitta som förekommer i detta scenario ökar kraven på information. Det är nödvändigt för de centralt ansvariga myndigheterna och för mottagningsorganisationen i kommunerna att få en bild av läget och att underrätta andra. Trycket från andra myndigheter, massmedierna och inte minst allmänheten på de orter där de hjälpsökande tas emot att få veta mera är mycket stort. Kvällstidningarna i Stockholm och Göteborg ägnar stort utrymme åt smittrisikerna, som naturligtvis oroar många.

En rad kommuner är också i detta scenario osäkra på hur stor ersättning de kommer att få av staten. Det får dem att tveka att delta i den utsträckning som fordras. Regeringen gör på begäran av Kommunför-

bundet upprepade uttalanden om att kommunerna verkligen ska få full täckning för sina kostnader.

Stockholm

Händelseförloppet är till en del detsamma som i delscenario 1. Redan det *andra dygnet* – det har hittills anlant 8 000 asylsökande till Stockholm – kommer det dessutom 1 000 hjälpsökande från bl.a. Ryssland till huvudstaden. Invandrarverket får i detta scenario ännu svårare att enbart med sina egna resurser klara mottagandet under det första dygnet. Bråk mellan balter och ryssar har förekommit på färjorna. Problem uppstår också genom att de hjälpsökande ryssarna är i dålig kondition fysiskt och psykiskt. Det visar sig att många behöver sjukhusvård. En del har smittsamma sjukdomar, andra är smittbärare. Ett stort antal asyl- och hjälpsökande är kvar i terminalerna när nattfärjorna under andra dygnet kommer med fler hjälpsökande.

Polisen har stora resurser i Stockholm och gör de omfördelningar av personal som fordras för att den ska kunna lösa sina uppgifter. Invandrarverket inser emellertid *sent fredag kväll* att verket inte kommer att kunna klara av mottagandet med sina egna resurser och begär redan lördag eftermiddag att Stockholms stad ska ta över.

Den kommunala ledningsstaben vill skilja de båda slagen av asylsökande respektive hjälpsökande åt. *Mässhallarna i Älvsjö* blir mottagningsstation för balterna. *Eriksdalshallen* och *Eriksdalsskolan*, som ligger alldeles intill varandra, tas i anspråk för de hjälpsökande ryssarna. Landstinget organiserar flera stationer för en mer grundlig hälsokontroll än som har bedömts nödvändig i delscenario 1. Det visar sig

att åtskilliga av de hjälpsökande behöver sjukhusvård. Efter bara något dygn har så många tagits in på sjukhus att det kan bli problem för hälso- och sjukvården. Landstinget bygger upp en s.k. krisledning med smittskyddsläkaren och personal från landstingets förvaltningar.

Efter två dygn har det kommit 10 000 asyl- och hjälpsökande till Stockholm. Även om staden har stora personella och andra resurser blir det svårt att fortsätta med den nuvarande organisationen om de asyl- och hjälpsökande fortsätter att strömma in. Finansborgarrådet har tidigt kontaktat landshövdingen som sagt att Länsstyrelsen kan medverka bl.a. genom att ordna med inkvartering även i andra kommuner. Den kommunala ledningsstaben bedömer under lördagskvällen att Länsstyrelsen måste gripa in.

Länsstyrelsen sätter under *söndagen* upp en egen stab, som består av Länsstyrelsens räddningsledning, förstärkt med tjänstemän som i vanliga fall arbetar med hälsoskydd och sociala frågor. En samverkansperson från Invandrarverkets regionkontor i Flen ingår också. Staben börjar omedelbart kartlägga möjligheterna att placera asyl- och hjälpsökande i länets kommuner och tar även kontakt med länsstyrelserna i andra län för att få en uppfattning om deras möjligheter att medverka. Till Länsstyrelsens uppgifter hör vidare bl.a. att göra prioriteringar inom polisverksamheten, att samarbeta med militära myndigheter och med Kustbevakningen och att samordna informationen inom länet om det hjälparbete som pågår.

Påfrestningarna på hälso- och sjukvården i länet blir snart mycket stora. Det skapar en oro hos många svenskar att de inte kommer att kunna få den vård de behöver om de skulle bli sjuka. Massmedierna

beskriver dagligen riskerna för allvarliga smittsamma sjukdomar. Den informationscentral som ledningsstaben har upprättat ägnar i detta scenario huvuddelen av sina resurser åt sjukvårdsfrågor. På Södertörn upprättar Landstinget två stora anläggningar för vård av sjuka som behöver isoleras. De s.k. kris-teamen börjar organisera hjälp åt dem som behöver få samtala om sina upplevelser.

En del av de asyl- och hjälpsökande från olika länder har som rikspolischefen framhåller i radio och TV kommit hit för att bedriva kriminell verksamhet. Både tullen och polisen har beslagtagit narkotika och vapen hos personer som kommit till landet i samband med massflykten. Polisen misstänker genom vittnesuppgifter att ett butiksrån i Åkeshov och tre bankrån i södra förorterna har genomförts av asyl- eller hjälpsökande som kommit till Sverige för att bedriva brottslig verksamhet. Fylleri och slagsmål är vanligt på de platser där de nyanlända befinner sig. Svenskar är ofta inblandade. På många håll växer det fram en reaktion mot hjälpåtgärderna.

Enligt den attitydundersökning som *Styrelsen för psykologiskt försvar* har genomfört under första veckan är inställningen hos allmänheten emellertid förhållandevis positiv. De praktiska svårigheterna att få verksamheten i främst Gävle och Oskarshamn att fungera avspeglar sig emellertid i siffrorna för dessa orter. Regeringen begär att få en detaljerad föredragning av resultaten från undersökningen.

Gävle

Händelseförloppet är under de tre första dygnen – fr.o.m. söndag

t.o.m. tisdag – detsamma som i delscenario 1. Det innebär att det kommer omkring 9 000 personer till Gävle och söker asyl.

Under *tisdagen* – när organisationen har tagit emot de sista 1 000 asylsökandena – får polisen i delscenario 2 besked om att det inom det närmaste dygnet också kommer ca 1 000 hjälpsökande från framför allt Ryssland till Gävle. Kustbevakningen har varit ombord på fartyget och uppger att dessa hjälpsökande är i ett avsevärt sämre tillstånd fysiskt och psykiskt än de redan anlända asylsökandena. Ledningsgruppen får av *Socialstyrelsen* veta att många sannolikt har smittsamma sjukdomar. Riskerna är stora att även de som inte är sjuka bär på smittämnen. Det är angeläget att alla genomgår en hälsokontroll. Socialstyrelsen menar att de flesta – helst alla – efter registrering och en första hälsoundersökning ska placeras tillsammans i något slag av förläggning innan det är lämpligt att de rör sig fritt i samhället.

Kommunen beslutar i samråd med polisen och landstinget att inte blanda asyl- respektive hjälpsökande från de båda grupperna med varandra. Ledningsgruppen bestämmer att *Strömbadet* – en kommunal anläggning för inomhusbad – ska användas för omhändertagande av de hjälpsökande. Länsstyrelsen kommer även nu att söka lämpliga utrymmen för inkvartering och får till slut disponera två större konferensanläggningar – en i *Högbo*, utanför Sandviken, och en i *Gysinge*, nära gränsen mot Västmanlands län.

Redan den första medicinska granskningen i hamnen visar att det nu är betydligt fler än tidigare som behöver sjukhusvård. Det rör sig om sammanlagt mellan 250 och 300 personer. Landstinget överväger att

tömma flera vårdavdelningar på länssjukhuset på patienter för att kunna ta hand om de hjälpsökande som det är nödvändigt att ge sjukhusvård. Det visar sig emellertid att detta kommer att skapa nya problem och Landstinget följer Socialstyrelsens råd att upprätta vårdannex. Det dröjer emellertid något eller några dygn innan detta har kunnat ske. Under tiden känner landstingsledningen att den har uttömt möjligheterna att enbart med egna resurser lösa problemen. Länsstyrelsen vill göra en samlad planering i flera län för de åtgärder hälso- och sjukvården ska vidta, men landstingen förklarar att det är deras sak att klara samordningen.

Även hälsokontrollen inom mottagningsstationen fordrar betydligt mer personal och utrustning än som behövdes när organisationen skulle ta hand om de asylsökande. Hela arbetet tar betydligt längre tid. De allra flesta patienterna talar bara ryska. Språkproblemen är stora. Först under fredagen har alla lämnat Strömbadet.

Under *veckan som kommer* anländer ytterligare ca 1 000 hjälpsökande som är i lika dålig kondition och under den påföljande veckan 800. Arbetet flyter emellertid bra inom mottagningsstationen, men landstinget får allt svårare att ge den vård som de akut sjuka behöver. Det skapar problem för de Gävlebor som måste ha vård. En reaktion håller på att växa fram mot det enligt många mening alltför stora antal asyl- och hjälpsökande som kommunerna i länet har tagit emot. Kommunens informationskontor får tillsammans med Landstinget ägna mycket tid åt att klargöra situationen inom hälso- och sjukvården – framför allt smittriskerna – och att informera massmedierna och allmänheten om detta. Ledningen för kommunernas länsförbund disku-

terar hur politikerna ska möta trycket från de statliga myndigheterna och från allmänheten.

Många reagerar också mot den brottslighet som enligt massmediernas rapportering sannolikt är en följd av att kommunerna tagit emot så många som blivit fallet. Problemen med ordningen ökar. Bråk förekommer ibland mellan asyl- och hjälpsökande från olika länder. Flera har försökt sälja narkotika och vapen som de haft med sig. Antalet inbrott i bostäder, butiksrån, bilstölder och andra tillgrepp har ökat på några av inkvarteringsorterna. Polisen spanar efter två personer som är misstänkta för att ha rånat ett postkontor i Sandviken. Rikspolischefen framhåller även i detta scenario i massmedierna att många av de asyl- och hjälpsökande av allt att döma har kommit hit för att bedriva kriminell verksamhet och att det är fråga om en organiserad brottslighet.

Belastningen på polisen har blivit mycket stor och Rikspolisstyrelsen begär efter några dagar hos regeringen att få kalla in omkring 400 beredskapspolisier för att tjänstgöra i bl.a. Gävleborgs län.

Oskarshamn

Oskarshamns kommun tar i delscenario 2 till att börja med emot samtliga som söker asyl enligt händelseförloppet i scenario 1, dvs 9 000 personer. Under *andra veckan* anländer vidare 500 ryssar, som behöver betydligt mer omvårdnad än de asylsökande balterna i delscenario 1. Kommunen och polisen har visserligen hunnit avveckla mottagningsorganisationen men rutinerna sitter i hos den personal som deltagit i verksamheten. Antalet hjälpsökande per

dygn är betydligt färre än under första veckan när de asylsökande anlände. Samarbetet med länsstyrelsen löper bra. Trots förstärkning-
ar från andra län har polisen ont om personal. Kommunen och poli-
sen har i det här läget inga svårigheter att få samarbetet att flyta.

Hälso- och sjukvården möter emellertid mycket större problem än tidi-
gare. Liksom i Gävle och Stockholm kommer nu också många sjuka.
Åtskilliga av dessa har smittsamma sjukdomar eller bär på smittäm-
nen. Detta skapar även i Oskarshamn en stor oro hos invånarna. Be-
hovet av information om verksamheten i dess helhet är stort. Läns-
styrelsen får svårare och svårare att hitta lämpliga inkvarteringar.

Redan från början är många svenskar även i detta scenario angelägna
om att få hjälpa till. De flesta hör av sig genom Röda Korset, civilför-
svarsföreningen och andra lokala föreningar. Arbetsuppgifterna varierar
för dem som deltar. Tidvis lägger de frivilliga ned ett mycket om-
fattande arbete.

Övriga orter

Asyl- och hjälpsökande kommer under de fyra månaderna också till
Oxelösund, Arkösund, Västervik, Slite, Visby, Fårösund, Karlskrona
och Ystad. De tre gotländska hamnarna får tillsammans ta emot för-
hållandevis många asyl- och hjälpsökande. Det handlar både om de
asylsökande som har redovisats i delscenario 1 och de hjälpsökande
som anländer i scenario 2. Inströmningen av hjälpsökande sker emel-
lertid under en betydligt längre tid än ankomsten av de asylsökande
och kommunen anpassar sig efter hand till situationen som uppstår.
Även i delscenario 2 är det nödvändigt att finna inkvarteringar på

fastlandet för merparten av dem som kommer till Gotland.

Många hjälpsökande i delscenariot 2 kommer även till *Norrtälje (Kapellskär), Hargshamn och Nynäshamn*. Norrtälje kommun har med hjälp av Länsstyrelsen i Stockholms län fått hela Uppsala län som avlastningsområde. Uppsala kommun inrättar en egen mottagningsstation och de flesta transporteras direkt dit efter att de har kommit av färjan i Kapellskär. Inkvartering sker under den första och andra månaden på olika platser i Uppsala län. Under tredje och fjärde månaden blir det nödvändigt att placera de hjälpsökande på förläggningar även i andra län.

Landstinget i Uppsala län inrättar i delscenariot 2 en anläggning för isolering av sjuka och anhöriga i Gimo. Kustbevakningen lyckas i många fall att dirigera de fartryg som uppges ha många sjuka ombord till Hargshamn, ett 20-tal km från Gimo. Södertörn blir på motsvarande sätt mottagningsområde för ett stort antal sjuka som tas i land i Nynäshamn. De flesta kommer efter en tids isolering och vård att kunna föras över till andra förläggningar i landet.

Polisen har stora svårigheter att bevaka de isolerade. Den lokala befolkningen vägrar att ha med de asyl- eller hjälpsökande att göra. En del butiksägare låter dem inte komma in i affärerna om de inte kan visa upp friskintyg från svenska läkare.

4.5 *Händelseförloppet i delscenari 3*

Inledning

Delscenari 3 omfattar hjälpsökande från de baltiska länderna, Ryssland och andra stater i f.d. Sovjetunionen. Huvuddragen i förloppet är desamma som för dem som i scenari 2 flyr undan kyla, hunger, dåliga hygieniska förhållanden och sjukdomar. Skillnaden är att de hjälpsökande kommer att vara betydligt fler – 500 000 under sex månader i stället för 200 000 under fyra månader.

Flera dagar i sträck under de första veckorna kommer det ett 50-tal färjor, mindre lastfartyg och fiskebåtar med hjälpsökande. Även om regeringen har beslutat att vi ska ta emot dem är det angeläget att fartygen på något sätt kontrolleras – och om det behövs dirigeras – ute till sjöss. Övervakningen av de stora ytor som det rör sig om kräver mycket resurser dygnet runt, dag efter dag, vecka efter vecka. Sjöbevakningscentralerna – där de militära myndigheterna och Kustbevakningen är samgrupperade – underrättar de samverkande myndigheterna om sina observationer. Civila och militära fartyg, flygplan och helikoptrar patrullerar hela tiden. Trots det är det svårt att i förväg få uppgifter om alla fartyg som går över Östersjön med hjälpsökande. Många kommer oanmälda till svenska hamnar. Se vidare *figur 3*.

Händelseförloppet blir i delscenari 3 både betydligt mer omfattande och mycket mer utdraget. De som har kommit till Sverige måste transporteras vidare till betydligt fler kommuner än i Scenari 2. Sär-



Figur 3 *Trafiken med fartyg som har hjälpsökande ombord i genomsnitt per dygn under andra eller tredje veckan av delscenario 3*

Anm. Under ett dygn förekommer en omfattande sjötrafik även i andra riktningar inom Östersjön.

skilt hälso- och sjukvården blir utsatt för stora påfrestningar. Det är nödvändigt att göra i ordning förläggningar för isolering av sjuka – ett slags provisoriska infektionskliniker. De olika aktörernas uppgifter förändras inte till innehållet, men det fordras en väsentligt större uthållighet i organisationen på framför allt ankomststörterna. Detta gäller inte minst informationsarbetet, som håller på att växa organisationen över huvudet. Tiden går och efter hand som påfrestningarna i samhället ökar blir många svenskar alltmer negativa till de hjälpsökande. Ett stort antal lokala politiker frågar sig varför just deras kommuner ska ta emot så många.

Arbetet går tidvis trögt. *Länsstyrelserna* får i detta scenario allt svårare att finna kommuner som kan ordna förläggningar med tillräckliga sanitära utrymmen och bra möjligheter till utspisning. Det har blivit ett nationellt problem. Några landshövdingar kräver att regeringen ska ta initiativ till kraftfulla åtgärder. Arbetet förenklas emellertid när riksdagen fyra veckor efter att de första hjälpsökande kommit till Sverige antar *lagen om vistelsetillstånd för skydssökande från konflikt- och krisområden* och regeringen beslutar att den omedelbart ska börja tillämpas. Det innebär bl.a. att kravet på grundutredning försvinner, att det nu inte heller formellt behövs några asylutredningar och att kommunerna, som hittills medverkat på frivillig basis, blir skyldiga att göra det. Kommunerna får möjligheter att under vissa förutsättningar genom rekvisition ta i anspråk bl.a. de fastigheter som de behöver för att kunna driva verksamheten.

Fördelningen över tiden av inströmningen framgår av *följande sammanställning*.

<i>Tid</i>		<i>Antal hjälpssökande</i>	<i>Summa</i>
<u><i>Dag 1</i></u>	<u><i>Vecka 1</i></u>	<u><i>Månad 1</i></u>	
2		1 000	
3		3 000	
4		4 000	
5		5 000	
6		5 000	
7		6 000	
			30 000
	<u><i>Vecka 2</i></u>		
	3		60 000
	4		70 000
			40 000
			200 000
		<u><i>Månad 2</i></u>	
		3	120 000
		4	80 000
		5	50 000
		6	40 000
			10 000
<i>Totalt</i>			500 000

Både *Statens strålskyddsinstitut (SSI)* och *Statens kärnkraftinspektion (SKI)* undersöker om det ligger något i ryktena om en rysk kärnkraftsolycka men finner ingenting som tyder på att någonting skulle ha inträffat.

Många kommuner är också i detta scenario osäkra på hur stor ersättning de kommer att få av staten. Det får dem att tveka att delta i den utsträckning som fordras. Regeringen gör på begäran av Kommunförbundet upprepade uttalanden om att kommunerna ska få full täckning för sina kostnader.

Enligt den attitydundersökning som *Styrelsen för psykologiskt för-*

svar genomför även i detta scenario är inställningen hos allmänheten delad. De praktiska svårigheterna att få verksamheten i främst Gävle och Oskarshamn att fungera avspeglar sig även här i siffrorna för dessa orter. Regeringen begär att få en detaljerad föredragning av resultaten från undersökningen.

Stockholm

Delsscenario 3 innebär i huvudsak samma slags uppgifter som gäller de hjälpsökande i scenario 2. Det kommer under sex månader sammanlagt ca 120 000 personer på färjor till huvudstaden – till största delen ryssar. Det mesta mottagandet blir så småningom rutin. Det fordras till en början flera mottagningsstationer. Polisen vill emellertid också i detta scenario ha registreringen koncentrerad till ett ställe. Under de två första veckorna sker detta i *Mässhallarna*. Många av de hjälpsökande tas emellertid först till *Eriksdalshallen*, *Åkeshovshallen* eller *Vällingbyhallen* där det finns möjligheter till vila och att få mat. En del genomgår där också den hälsokontroll som fordras.

Stockholms stad åtar sig redan under *det första dygnet* att svara för mottagandet. Det finns personal i den kommunala organisationen även för den uthållighet som fordras i detta scenario. Polisen har också resurser för sina uppgifter. Arbetet löper bra när *lagen om vistelse-tillstånd* har antagits och börjat tillämpas. Det är nu klart att det räcker med en registrering på mottagningsorterna. Polisen behöver inte göra några grundutredningar och Invandrarverket inte några asylutredningar. Det går att ytterligare skynda på arbetet i mottagningsstationerna och arbetet flyter därmed bättre än tidigare. De statliga myn-

digheterna kan i ökad utsträckning rikta in ansträngningarna på att inrätta förläggningar – även på orter i kommuner relativt långt från mottagningsorterna.

Länsstyrelsen tar också i detta scenario på sig uppgiften att försöka få länets kommuner att hjälpas åt. Det framkommer emellertid rätt snart av rapporterna från Finland att antalet hjälpsökande kommer att bli mycket stort. De 120 000 inresande som sammantaget under sexmånadersperioden räknas in bara i Stockholm har gjort det till ett nationellt problem att ordna med bl.a. inkvartering, utspisning och sjukvård. Länsstyrelsen resonerar med åtskilliga länsstyrelser, men det tar tid att finna inkvarteringar.

Minst 30 000 av de hjälpsökande som anländer till Stockholm visar sig behöva någon form av sjukhusvård. Drygt ett par tusen av dessa visar sig ha smittsamma sjukdomar. Landstingen i de berörda mottagningslänen har gjort stora omdispositioner men klarar ändå inte att ge både de egna invånarna och de hjälpsökande den vård som de behöver. Flera av landstingen tar fasta på Socialstyrelsens förslag att öppna s.k. vårdannex enligt planerna för sjukvården i krig. Det behövs någon form av samordning mellan sjukvårdshuvudmännen. Varken regeringen eller någon central förvaltningsmyndighet har emellertid befogenheter att styra verksamheten. Varje landsting bestämmer hur många det ska ta emot från andra sjukvårdshuvudmän. Landstinget i Stockholms län kallar in delar av ledningen för sin krigsorganisation för att få en samordning och ett effektivt utnyttjande av resurserna. Landstingets smittskyddsutskott gör samlade bedömningar av smittskyddsläget i länet.

Demonstrationer och andra opinionsyttringar mot verksamheten förekommer på flera ställen i Stockholms län under framför allt början av andra månaden av händelseförloppet. Uppfattningen att många av de hjälpsökande inte kommer att vilja återvända utan vill stanna i Sverige är vanlig bland dem som kritiserar regeringens beslut att ta emot de hjälpsökande.

Brottsligheten i Stockholmsområdet har ökat markant sedan de hjälpsökande från olika länder börjat komma. Flera bankrån har ägt rum utan att förövarna gripits. Vid ett misslyckat rånförsök mot ett postkontor i Vasastaden såras en person i lokalen av ett pistolskott i armen. Rånarna grips så småningom och visar sig höra till den grupp av hjälpsökande som kom under de första veckorna. Vid undersökning av deras bagage på förläggningen hittar polisen 900 gram kokain.

Under den fortsatta tiden inträffar ytterligare fyra bank- och postrån och två överfall på värdetransporter. Även fyra butiksrån har anmälts. Polisen bedömer att förövarna i de flesta fallen är hjälpsökande från länder på andra sidan Östersjön. Nio privatpersoner har slagits ned och rånats. Särskilt utsatta för detta våld tycks de vara som bor i närheten av mottagningsstationer och förläggningar. Människor i kvartieren runt Eriksdalshallen har bildat ett medborgargarde. TV 4 visar i en nyhetssändning att gardet har utrustat sig med hemmagjorda batonger. Bråk uppstår ofta mellan hjälpsökande och svenskar i de köer som bildas i affärer, postkontor och väntrum vid sjukvårdsinrättningarna.

Regeringen bjuder in ansvariga myndigheter till en diskussion om vad som behöver göras för att minska problemen med brottsligheten bland en del av de hjälpsökande.

Gävle

Gävle tar emot 4 000, 6 000, 3 000 respektive 1 000 hjälpsökande under de inledande *fyra veckorna* – betydligt fler än i delscenario 2. Arbetsuppgifterna blir till en början i huvudsak desamma som tidigare, men den ökade volymen gör det avsevärt svårare för organisationen att klara av det som måste ske. Det fordras som framgått en uthållighet som de andra scenarierna inte har krävt.

Polisen har svårare än i de andra scenarierna att få de uppgifter av var och en som den behöver. Tullens kontroll visar att många försöker föra in både vapen och narkotika.

Trots intensiva ansträngningar kan länsstyrelsen under de första veckorna inte skaffa förläggningar åt de hjälpsökande i den takt som det behövs. Många måste inkvarteras i tillfälliga förläggningar i Gävle. Det fordras bl.a. av det skälet mycket personal för alla de olika uppgifterna både inom mottagningsstationerna och vid de tillfälliga förläggningarna. Kommunen måste tillfälligt upphöra med en stor del av sin vanliga verksamhet för att på ett acceptabelt sätt kunna ta hand om de hjälpsökande.

Mottagandet börjar i delscenario 3 i *Strömbadet*. Det sker på i huvudsak samma sätt som i scenario 2 med grundutredning och en relativt omfattande hälsokontroll. Enligt de besked kommunen får från Invandrarverket kommer inströmningen sannolikt att fortsätta under relativt lång tid. Mottagandet har hittills fungerat tillfredsställande och det finns inga skäl att leda fartygen med hjälpsökande till andra hamnar. Problemet är som framgått att det inte går att finna mer varakti-

ga inkvarteringar lika snabbt som i de andra scenariona. Kommunen beslutar att fyra skolor ska användas både som mottagningsstationer och som tillfälliga förläggningar. Mottagningsorganisationen lämnar i och med det Strömbadet.

Gävle tar under sex månader emot drygt 25 000 hjälpsökande. Det finns som mest – efter drygt en månad av händelseförloppet – omkring 15 000 hjälpsökande i kommunen. Vid några av topparna i inströmningen räcker det inte med kommunens skolor. En tennishall måste tas i anspråk. Högskolan medverkar tillfälligt med utrymmen för drygt 1 000 personer i de tidigare regementsbyggnaderna. Under sensvåren och försommaren bygger kommunen också upp en tältstad med resurser från det civila försvaret.

Under hela perioden är det mycket ont om personal i mottagningsverksamheten. Skolan, fritidsförvaltningen och den sociala verksamheten har släppt till framför allt lärare, administrativ personal, skolköksanställda, fritidsledare och socialsekreterare för de dagliga rutinåtgärderna. Det har inneburit ett stort avbräck för arbetet inom dessa verksamheter. För skötseln av lokalerna där de hjälpsökande tillfälligt är inkvarterade tvingas de tekniska verken använda personal från gatukontoret och från det kommunala energibolaget. Lokaltrafiken utför transporter av olika slag. De nya uppgifterna gör att både sträckningen av en del linjer och turlistorna måste ändras.

Av de sammanlagt omkring 14 000 som anländer till Gävle under *första månaden* kommer mellan 2 000 och 3 000 att behöva en relativt omfattande sjukhusvård. Hälso- och sjukvården är nära att kollap-

sa. *Socialstyrelsen* har nu kartlagt situationen i landet och diskuterar med Landstingsförbundet och ett antal sjukvårdshuvudmän i syfte att få till stånd ett samarbete. Flera av sjukvårdshuvudmännen förklarar emellertid att de inte kommer att kunna avlasta hälso- och sjukvården på ankomstorterna i den utsträckning som *Socialstyrelsen* menar. Riskerna för att smitta ska överföras skapar även i detta scenario en stor oro både hos många som arbetar i mottagningsorganisationen och hos andra svenskar. Allt fler vill vaccinera sig mot difteri och det börjar bli ont om vaccin.

Många reagerar också i detta scenario mot den brottslighet som enligt polisens bedömning är en följd av att det finns ett stort antal hjälpsökande i länet. Bråk förekommer mellan svenskar och utlänningar. Fylleri är vanligt. En del hjälpsökande har försökt sälja narkotika och vapen som de haft med sig. Antalet inbrott i bostäder, butiksrån, bilstölder och andra tillgrepp har ökat på några av inkvarteringsorterna. Polisen har gript två balter som försökt råna en bank i Söderhamn. Polisen har trots alla förstärkningar inte resurser för att hålla ordning och göra de utredningar som fordras. Även i detta scenario framhåller rikspolischefen i massmedierna att många av de hjälpsökande uppenbarligen har kommit hit för att bedriva brottslig verksamhet.

Efter fyra veckor har riksdagen antagit *lagen om vistelsetillstånd för hjälpsökande*. Det är nu klart att det räcker med en registrering på mottagningsorterna. Polisen behöver som framgått inte göra några grundutredningar och Invandrarverket inte några asylutredningar. Det går att ytterligare begränsa verksamheten vid mottagningsstationerna och arbetet flyter bättre än tidigare. Kommunerna blir skyldiga att

medverka och de statliga myndigheterna kan rikta in ansträngningarna på att inrätta förläggningar – även på orter i kommuner relativt långt från mottagningsorterna.

Oskarshamn

Delscenario 3 innehåller även i Oskarshamn samma typ av arbetsuppgifter och problem som de tidigare scenariona. Antalet hjälpsökande är emellertid mycket stort – både i förhållande till scenario 2 och till kommunens storlek. Under ett dygn första veckan kommer det 4 000 hjälpsökande ryssar och balter. Lika många anländer under sammanlagt två dygn i andra veckan av händelseförloppet. En ökning till 5 000 sker vecka 3, innan inströmningen avtar. Även Oskarshamn får ett förhållandevis jämnt inflöde under resten av det sex månader långa händelseförloppet.

Gotlandsterminalen räcker inte till under i varje fall de första dygnen. Visbytrafiken kan inte heller avvara anläggningen under den långa tid som det ser ut att bli fråga om. Kommunen inhägnar av det skälet ett område vid *Norra kajen*. Det är även i detta delscenario till en början kallt och mycket blåsigt. Det gäller att så snabbt som möjligt få in de hjälpsökande i värme och ge dem något att äta. Arbetet med registrering av dem som har kommit fordrar tidvis mycket personal.

Den *kommunala ledningsgruppen* beslutar också i delscenario 3 att göra vad som krävs för att de hjälpsökande vid ankomsten ska bli väl omhändertagna. Ledningsgruppen inrättar tillfälligt mottagningsstationer i fyra av kommunens skolor och sporthallar. Kravet på grundutredning gäller när händelseförloppet börjar. Arbetet förenklas när riks-

dagen efter fyra veckor har antagit *lagen om vistelsetillstånd för skyddssökande från konflikt- och krisområden* och regeringen föreskriver att den omedelbart ska börja tillämpas. Regeringen beslutar också att Rikspolisstyrelsen får kalla in de beredskapspoliser som behövs.

Oskarshamns kommun har i detta scenario svårt att åstadkomma den uthållighet som fordras. Efter diskussioner med *Länsstyrelsen* och *försvarsområdesstaben* ställer I 12 i Eksjö vid några tillfällen både personal och utrustning till förfogande för utspisning och handräckning i samband med andra uppgifter i mottagningsstationerna. Hälso- och sjukvården får hjälp av militär personal med en del enklare uppgifter.

En grupp hjälpsökande som kommit andra veckan är trots kommunens ansträngningar missnöjd med förhållandena. De försöker upp-
vigla andra hjälpsökande och påstår bl.a. att det finns gott om vapen bland de nyanlända. Det går ett rykte om att en hjälpsökande har fört in sprängmedel och kan vara beredd att använda det vid ett angrepp mot någon av mottagningsstationerna. Den oro som förekommer bland de hjälpsökande ställer till stora problem för polisen, som har svårt att hålla ordning. Alla vill inte stanna i mottagningsstationerna utan ger sig ut i samhället. Fyra har omhändertagits för fylleri. Flera butiksägare i centrum vill ha polisbevakning. Anmälningar om stölder börjar komma in till polisen även från andra slag av serviceinrättningar och från privatpersoner.

En salmonellaepidemi drabbar ett stort antal orsbor under andra månaden i händelseförloppet. De hjälpsökande får omedelbart skulden. Många i Oskarshamn reagerar mot att kommunen är så aktiv i mottagandet av de hjälpsökande. Det lockar andra att ta sig just hit, hävdar

dessa. Flera politiker i kommunen börjar ta intryck av reaktionerna. Kommunens informationstjänst blir hårt belastad och måste förstärkas.

Den nya lagen om vistelsetillstånd gör det visserligen möjligt att genom ingrepp i annans rätt att ta i anspråk lokaler och annat men i praktiken – inom den tid som står till förfogande – har förutsättningarna inte förändrats.

Övriga orter

Ett stort antal asyl- och hjälpsökande kommer under de fyra månaderna också till *Norrtälje, Hargshamn, Nynäshamn, Oxelösund, Nävekvärn, Arkösund, Västervik, Slite, Visby, Fårösund, Böda, Kristianopel, Karlskrona, Ystad och Haparanda*. Inströmningen blir av sådan omfattning att problem uppstår framför allt i Norrtälje, Nynäshamn, Visby, Slite, Fårösund, Karlskrona och Ystad. Det framgår av rapporteringen i massmedierna att några kommuner använder personal inom räddningstjänsten för flera slag av uppgifter i mottagandet. Räddningschefen i en kommun påpekar att han har vidtagit åtgärder så att detta inte ska minska räddningstjänstens beredskap i kommunen.

Norrtälje får under sex månader ta emot mellan 40 000 och 50 000 hjälpsökande. Kommunen har även i detta scenario ett nära samarbete med kommunerna i Uppsala län, som svarar för mottagandet under åtminstone de första dygnet. En mycket stor inströmning sker i detta scenario också till Karlskrona och Ystad med färjor från Polen.

Även i delseenario 3 är Hargshamn och Nynäshamn mottagningsorter

för sjuka som behöver isoleras en tid innan de kan föras över till förläggningar på andra platser i landet.

Polisen och tullen gör stora beslag av vapen, sprit, tobak, narkotika och okända preparat.

4.6 *Placeringen av de asyl- och hjälpsökande i Jönköpings län*

Till de områden i inlandet som tar emot ett stort antal asyl- och hjälpsökande hör i alla tre scenariona Jönköpings län. Länsstyrelserna i Kalmar och Blekinge län tar tidigt kontakt med länsstyrelserna i både Jönköpings och Kronobergs län för att diskutera placeringen av de asyl- och hjälpsökande som kommer till Sverige via Oskarshamn och Karlskrona. De fyra länsstyrelserna kommer överens med Invandrarverket om bl.a. att Jönköpings län ska vara avlastningsområde för i första hand hamnarna i Kalmar län. I delscenario 3 blir det emellertid nödvändigt att ordna med inkvarteringar i Jönköpings län även åt hjälpsökande som har anlänt till Karlskrona.

Länsstyrelsen i Jönköpings län har inga svårigheter att övertyga kommunerna i länet om att de ska hjälpa till. Enligt Länsstyrelsen kommer staten att täcka alla kostnader som uppstår för kommunerna.

Många hjälpsökande kommer till inkvarteringskommunerna utan att ha kunna visa att de har blivit registrerade. En del uppger att de har blivit av med sina registreringshandlingar. De gör anspråk på bistånd från kommunen, som i sådana fall får problem med att erhålla ersättning

från staten för den hjälp som kommunen gett. Det finns inget system som gör det möjligt att snabbt få en överblick över vilka som har blivit registrerade – och vilka som inte har blivit det – och förhindra att en del försöker få ersättning från flera kommuner. Polisen tvingas göra nya grundutredningar för de personer som det saknas uppgifter om. Även inom hälso- och sjukvården är det nödvändigt att göra om en del av de kontroller som har skett i mottagningsstationerna på ankomstorterna.

Tabellen på de följande sidorna visar hur många asyl- och hjälpsökande det finns efter olika perioder inom skilda kommuner i Jönköpings län.

Det är oklart hur länge de asyl- och hjälpsökande ska stanna i Sverige. De flesta kommunerna i Jönköpings län skapar en särskild organisation med resurser från framför allt socialförvaltningen. Ett nära samarbete växer efter hand fram mellan kommunerna, landstinget, polisen och de militära myndigheter som har en hel del utrustning som de kan bidra med. Mycket materiel tas också fram ur civilförsvarsförråden och Socialstyrelsens beredskapsförråd.

För förläggning av de asyl- och hjälpsökande använder kommunerna lokaler av många olika slag – bl.a. stugbyar, hotell, konferensanläggningar, lediga skollokaler, idrottshallar och några nyligen nedlagda sjukhem.

De asyl- och hjälpsökande blir ett påtagligt inslag i gatubilden i alla samhällen – små och stora tätorter – i de olika kommunerna. Svårigheterna som uppstår är i huvudsak av samma slag som tidigare har

<i>Tid (efter)</i>	<i>Kommun</i>	<i>Antal asylsökande</i>	<i>Antal hjälpökande</i>
<i>Delscenario 1</i>			
<u><i>En vecka</i></u>	Jönköping	3 000	
	Nässjö	600	
	Eksjö	700	
	Tranås	800	
	Aneby	200	
	Värnamo	700	
	Vaggeryd	500	
	Gnosjö	500	
	Gislaved	500	
	Vetlanda	500	
		8 000	

Delscenario 2

<u><i>En månad</i></u>	Jönköping	3 000	800
	Nässjö	600	400
	Eksjö	700	400
	Tranås	800	200
	Aneby	200	-
	Värnamo	700	400
	Vaggeryd	500	-
	Gnosjö	500	-
	Gislaved	500	200
	Vetlanda	500	200
		8 000	2 600

<u><i>Fyra månader</i></u>	Jönköping	3 000	1 800
	Nässjö	600	600
	Eksjö	700	600
	Tranås	800	400
	Aneby	200	-
	Värnamo	700	1 200
	Vaggeryd	500	-

Värnamo	700	1 200
Vaggeryd	500	-
Gnosjö	500	-
Gislaved	500	400
Vetlanda	500	400

	8 000	8 000
--	-------	-------

Delscenario 3

Fyra månader

Jönköping	12 800
Nässjö	2 800
Eksjö	3 200
Tranås	2 400
Aneby	-
Värnamo	4 800
Vaggeryd	-
Gnosjö	800
Gislaved	2 400
Vetlanda	2 800

32 000

Sex månader

Jönköping	16 000
Nässjö	3 400
Eksjö	3 800
Tranås	3 200
Aneby	-
Värnamo	5 800
Vaggeryd	-
Gnosjö	1 400
Gislaved	3 000
Vetlanda	3 400

40 000

förekommit i samband med mottagandet i hamnorterna. Polisen får på flera orter problem med ordningshållningen. Konfrontationer på offentliga platser mellan hjälpsökande och den lokala befolkningen stör de

annars lugna samhällena. Fylleri, misshandel, tillgrepp och stölder driver upp stämningen mot utlänningarna.

För det mesta är det små grupper av asyl- eller hjälpsökande som orsakar problemen med ordningen. Det stora flertalet anpassar sig till de regler som gäller i de svenska samhällena. Det förekommer att de asyl- eller hjälpsökande själva tar hand om delar av verksamheten i förläggningarna. De bildar arbetslag som svarar för olika funktioner i den dagliga verksamheten. På dessa ställen fungerar det i allmänhet bättre än på de orter där kommunerna fortsätter att sköta verksamheten.

5 *PROBLEM INOM OLIKA SKEDEN OCH FUNKTIONER*

5.1 *Ett system för analys av problemen*

De tre scenarierna utsätter det svenska samhället för stora påfrestringar. Händelseförloppet i delscenario 1 går sannolikt att hantera på ett tillfredsställande sätt. Svårigheterna ökar märkbart i scenario 2. Problemen i scenario 3 kan under olyckliga omständigheter utvecklas till en nationell kris.

Skillnaderna beror framför allt på olikheterna mellan händelseförloppen i antalet människor som söker asyl eller hjälp i Sverige. Att problemen blir betydligt större i delscenariona 2 och 3 än i scenario 1 följer emellertid också av att tillströmningen sker under en betydligt längre tid än i scenario 1 och att en mycket stor del av dem som kommer hit i scenariorna 2 och 3 är i mycket sämre kondition fysiskt och psykiskt. Utredningen har vidare antagit att betydligt fler i scenariorna 2 och 3 har kommit hit för att bedriva kriminell verksamhet än som är fallet i scenario 1.

Utredningen utgår från att de hjälpsökandena i delscenariona 2 och 3

så småningom önskar återvända till sina hemländer. En stor del skulle i verkligheten sannolikt komma att finna sig till rätta i Sverige och göra allt för att få stanna här. Utredningen har i beskrivningen av händelseförloppen inte skildrat de problem som skulle uppstå om det beslutades att t.ex. 50 000 hjälpsökande med tvång skulle avvisas och sändas tillbaka till sina hemländer.

Utredningen har för sina överväganden i detta kapitel om problemen i verksamheten delat in händelseförloppet i *tidsskeden* och verksamheten i *funktioner*.

De tidsskeden som utredningen valt är följande:

(1) På väg

Förloppet till sjöss innan de asyl- eller hjälpsökande kommer i land i Sverige;

(2) Mottagandet

Tiden som går åt för åtgärderna från det att de asyl- eller hjälpsökande har stigit i land eller gått över landgränsen i Tornedalen – till dess att de har blivit registerade, fått mat och vila, genomgått hälsokontroll och erhållit den sjukvård som i förekommande fall omedelbart behövs;

(3) Tillfällig placering på mottagningsorten

Tiden som de asyl- eller hjälpsökande är inkvarterade på ankomstorten innan det går att placera dem i en inkvarteringskommun;

(4) Placering i en inkvarteringskommun

Tiden som de asylsökande vistas hos en kommun i väntan på att det ska bli plats på en utredningssluss eller i ett slussannex

hos Invandrarverket och de hjälpsökande befinner sig hos kommunen till dess förhållandena i hemländerna är sådana att de kan återvända;

(5) Avveckling

Den *asylsökande* får i detta skede besked om att han eller hon kan stanna eller ska avvisas och den *hjälpökande* att han ska återvända till hemlandet.

De åtgärder som svenska myndigheter vidtar under de olika tidskedena har utredningen delat in i följande åtta funktioner:

- (1) Övervakning och kontroll till sjöss
- (2) Grundutredning eller registrering
- (3) Inkvartering och utspisning
- (4) Hälso- och sjukvård, hälsoskydd, miljöskydd m.m.
- (5) Ordning och säkerhet
- (6) Transporter på land
- (7) Information till den svenska befolkningen
- (8) Ledning (behandlas också under punkterna 1-7)

Åtgärderna inom de olika funktionerna varierar mellan de fem tidskedena men också mellan de tre delscenariona. Matrisen på de *följande sidorna* innehåller en översikt över de problem som enligt utredningens bedömning kommer att uppstå inom olika skeden och funktioner. Utredningen har på det här stadiet inte skilt mellan de tre scenariona. De olikheter som föreligger mellan händelseförloppen – och mellan olika orter i händelseförloppen – behandlar utredningen i stället i de kommentarer till matrisen som följer i *nästa avsnitt* av detta kapitel.

Problem i olika funktioner och skeden – en översikt

Funktion	Skede	På väg	Mottagande	Tillfällig placering på mottagningsorten	Placering i inkvarteringskommunen	Avveckling
(1) <u>Övervakning och kontroll till sjöss</u>		<p>Flera myndigheter – Kustbevakningen, försvarsmakten, Sjöfartsverket och polisen – deltar i den mycket omfattande verksamhet som behövs till sjöss och i luften under lång tid och i dåligt väder</p> <p>De rörliga enheterna hos dessa myndigheter är inte tillräckligt många för att de ute på havet ska kunna kontrollera alla ankommande fartygen och om det behövs dirigera dem till lämpliga hamnar</p> <p>Många fartyg kommer oanmälda att kunna ta sig till de hamnar som de själva väljer</p> <p>Det finns ingen organisation för en enda ledning av de rörliga enheterna och kan bli svårt att åstadkomma en fördelning av arbetsuppgifterna ute till sjöss och i luften</p>				

Funktion	Skede	På väg	Mottagande	Tillfällig placering på mottagningsorten	Placering i inkvarteringskommunen	Avveckling
(2) <u>Grundutredning eller registrering</u>			<p>Det finns inga rutiner som gör det möjligt att regionalt eller centralt dirigera ett mycket stort antal fartyg med asyl- eller hjälpsökande till lämpliga ankomstorter för grundutredning eller registrering</p> <p>Det finns ingen enstämmig uppfattning om vad registreringen – som är en enklare form av grundutredning – ska omfatta och inte heller någon blankett för denna registrering (brister i registreringen kan göra att det senare fordras kompletterande utredningar)</p> <p>Det stora antalet asyl- eller hjälpsökande och polisens – i de flesta polisdistrikten – begränsade personella resurser gör det svårt för polisen att snabbt klara av arbetsuppgifterna</p> <p>Polisen har i många distrikt inga eller i varje fall begränsade praktiska erfarenheter av grundutredning</p>		<p>Det finns inget system för överföring av uppgifter om de registrerade från ankomstorten till inkvarteringsorten</p> <p>En del asyl- eller hjälpsökande kommer till inkvarteringsorten utan att ha blivit registrerade (eller uppger sig ha blivit av med registreringshandlingarna), vilket gör det svårt för kommunen att senare få ersättning för den hjälp som de lämnar</p> <p>Polisen måste i sådana fall göra en ny grundutredning</p>	

Funktion	Skede	På väg	Mottagande	Tillfällig placering på mottagningsorten	Placering i inkvarteringskommunen	Avveckling
		<p>På väg</p>	<p>Det finns inga rutiner som gör att det regionalt eller centralt går att sammanställa uppgifter om de registrerade i den stora omfattning som det är frågan om och att få en överblick över situationen (stora svårigheter med den operativa informationen)</p> <p>Bristen på tolkar kommer i de situationer med många asyl- eller hjälpsökande som utredningen beskriver att vara mycket stor</p> <p>Det finns inga rutiner för att regionalt eller centralt bedöma tillgången på tolkar och att fördela dem mellan olika områden</p> <p>Problem kan uppstå om de olika aktörerna har skilda uppfattningar om hur arbetet i hamnen och på mottagningsstationen ska organiseras och det inte är klarlagt vem som bestämmer</p>			

Funktion	Skede	På väg	Mottagande	Tillfällig placering på mottagningsorten	Placering i inkvarteringskommunen	Avveckling
			<p>Till en början finns det i allmänhet inte resurer eller erfarenheter hos kommunerna som gör att dessa snabbt kan komma i gång med arbetet i mottagningsstationerna</p> <p>Det saknas ofta lokaler i närheten av hamnområdena som är lämpliga för bl.a. grundutredning eller registrering (om de asyl- eller hjälpsökande sprids ut försvåras det administrativa arbetet och bevakningen)</p>			
<u>(3) Inkvartering och utspisning</u>			<p>Det kan på en del hamnorter vara ont om lokaler för tillfällig övernattninng innan det har blivit möjligt att transportera dem till andra förläggningar</p> <p>Lokalt saknas det ofta utrustning för utspisning av så många som det kan bli fråga om</p> <p>Problem kan uppstå om de olika aktörerna har skilda uppfattningar om hur arbetet i hamnen och på mottagningsstationen ska organiseras och det är inte klarlagt vem som bestämmer</p>	<p>Det är möjligt att det lokalt också saknas utrustning att utspisa alla i den utsträckning som fordras</p>	<p>Det är oklart vilket ansvar och vilka befogenheter olika myndigheter har och det finns inga rutiner som gör det möjligt att regionalt eller centralt fördela de asyl- eller hjälpsökande mellan olika inkvarteringsorter</p> <p>Det finns inga i förväg fastställda rutiner för överföring av information mellan myndigheterna</p>	131

Funktion	Skede	På väg	Mottagande	Tillfällig placering på mottagningsorten	Placering i inkvarteringskommunen	Avveckling
		<p>Till en början finns det i allmänhet inte resurser eller erfarenheter hos kommunerna som gör att dessa snabbt kan komma i gång med en verksamhet i den stora skala som det gäller – bl.a. ledning av verksamheten</p> <p>Bristen på tolkar kommer i de situationer med många asyl- eller hjälpsökande som utredning- en beskriver att vara mycket stor</p>	<p>Kommunerna har ofta inte erfarenheter av att leda verksamhet i en så stor skala som det kan bli fråga om</p>	<p>Det kan bli svårt att snabbt ordna så många förläggningsplatser för fortsatt vistelse i landet att ankomstorterna avlastas i den utsträckning som verksamheten där fordrar</p> <p>Det finns inga i förväg fastställda principer för vilken ersättning som ska ges till kommuner och andra som deltar i verksamheten – och inte heller några rutiner för redovisning av kostnaderna och det övriga underlag som behövs</p>		
<p>(4) <u>Hälsa- och sjukvård, hälso- skvård och miljö- skvård m.m.</u></p>		<p>Hälsa- och sjukvårdens sjukvårdsgrupper kan ha svårt att redan i hamnen göra den prioritering som det i en del situationer kan vara angeläget att få till stånd</p> <p>Somliga befärar att de ska skickas tillbaka om de är sjuka och vägrar att delta i hälsokontrollen</p> <p>Det kan både i hamnen</p>	<p>Om det är många som behöver någon form av vård, kan det lokalt – och så småningom regionalt – vara svårt att tillgodose behoven (resurserna för behandling av infektionssjukdomar har minskat på många håll)</p> <p>Det kan vara särskilt svårt att på en del ankomstorter ordna</p>	<p>Om det är många som behöver någon form av vård, kan det lokalt – och så småningom regionalt – vara svårt att tillgodose behoven utan att det går ut över den svenska befolkningens vårdbehov (resurserna för behandling av infektionssjukdomar har minskat på många håll)</p> <p>Det kan uppstå brist på</p>		

Funktion	Skede	På väg	Mottagande	Tillfällig placering på mottagningsorten	Placering i inkvarteringskommunen	Avveckling
		<p>och vid den mer organiserade hälsokontrollen på mottagningsstationen vara svårt att avgöra vilka som eventuellt har smittsamma sjukdomar och kan behöva isoleras</p> <p>Den typ av snabbt genomförda smittskydds-kontroller som det kan bli fråga om fordrar en medicinsk kompetens som det är ont om på en del håll inom hälso- och sjukvården</p> <p>Hälso- och sjukvården har inga eller begränsade erfarenheter av den tillfälligt inrättade hälsokontroll som fordras</p> <p>Risken att bli smittad kan skapa oro hos den personal inom mottagningsorganisationen som inte är hälso- och sjukvårdspersonal</p> <p>Bristen på tolkar gör att hälsokontrollen tar längre tid än som hade behövt vara fallet och att bedömingarna i en del fall blir osäkra eller felaktiga</p>	<p>utrymmen för tillfällig isolering av asyl- eller hjälpsökande som misstänks ha smittsamma sjukdomar och inte får eller bör sprida smitta</p> <p>Hälso- och sjukvården har inga eller begränsade erfarenheter av den tillfälligt inrättade kontroll av asyl- eller hjälpsökande som misstänks ha smittsamma sjukdomar</p> <p>Det går inte heller nu att fördela dem som behöver sjukvård på ett lämpligt sätt mellan olika delar av landet</p> <p>En del kommuner har mycket begränsade egna resurser för miljöskydd och hälsoskydd – dessa resurser ska kunna användas för att t.ex. rena lokaler, utrustning eller avfall från smitta</p>	<p>viktigare läkemedel för t.ex. tbc-patienter</p> <p>Erfarenheterna av en del smittsamma sjukdomar är begränsade inom den svenska hälso- och sjukvården</p> <p>Det går inte heller nu att fördela dem som behöver sjukvård på ett lämpligt sätt mellan olika delar av landet</p>		

Funktion	Skede	På väg	Mottagande	Tillfällig placering på mottagningsorten	Placering i inkvarteringskommunen	Avveckling
			<p>Om det är många som behöver någon form av vård, kan det lokalt – och så småningom regionalt – vara svårt att tillgodose behoven utan att det går ut över den svenska befolkningens vårdbehov</p> <p>Det finns inga befogenheter för ett centralt organ – t.ex. regeringen eller Socialstyrelsen – att fördela patienter mellan olika sjukvårdshuvudmän så att belastningen mellan olika delar av landet inte blir alltför ojämn</p>			
			<p>En del kommuner har mycket begränsade egna resurser för hälsoskydd och miljöskydd – dessa resurser ska kunna användas för t.ex. sanering av lokaler, utrustning eller avfall</p> <p>Att ansvaret för smittskyddet är delat mellan hälso- och sjukvården och hälsoskyddet kan skapa problem i en situation med mycket omfattande uppgifter</p>			

Funktion	Skede	På väg	Mottagande	Tillfällig placering på mottagningsorten	Placering i inkvarteringskommunen	Avveckling
<p>15) <u>Transporter på land</u></p>			<p>Möjligheterna att snabbt få fram bussar – och ambulanser för dem som ska transporteras liggande – kommer i många kommuner att vara begränsade</p>			
<p>16) <u>Ordning och säkerhet</u></p>		<p>Polisen har på de flesta hamnorterna för lite personal för att både klara registrering och hålla ordning m.m. inom de stora grupperna av asyl- och hjälpsökande</p> <p>Om hamnområdet inte är inhägnat kan den som eventuellt vill avvika göra det redan där</p> <p>Polisen kommer inte alltid att ha personal så att den effektivt kan avstyra bråk som uppstår inom grupper av asyl och hjälpsökande eller mellan dessa grupper och svenska medborgare</p> <p>En effektiv kontroll från tullens sida av de asyl-</p>	<p>Polisen har i allmänhet inte tillräckligt med personal för att beivra de brott som asyl- eller hjälpsökande begår sedan de fritt har börjat röra sig i samhället</p> <p>Det kommer av samma skäl även i detta skede att vara svårt att avstyra de bråk som uppstår inom grupper av asyl- och hjälpsökande eller mellan dessa grupper och svenska medborgare</p>	<p>Polisen har inte heller i detta skede tillräckligt med personal för att beivra de brott som en del av de asyl- eller hjälpsökande begår</p> <p>Det kan av samma skäl även i detta skede vara svårt att avstyra de bråk som kan komma att uppstå inom en grupp asyl- eller hjälpsökande, mellan grupper från olika länder eller mellan dessa och svenska medborgare</p> <p>Polisen kan t.ex. ha svårt att vid överfall skydda asyl- eller hjälpsökande</p> <p>Polisen kommer att få göra grundutredning på dem som inte blivit regi-</p>		

Funktion	Skede	På väg	Mottagande	Tillfällig placering på mottagningsorten	Placering i inkvarteringskommunen	Avveckling
		<p>eller hjälpsökandes tillhörigheter fördrar mycket mer personal än vad tullen förfogar över och kommer att ta lång tid</p> <p>Bristen på tolkar kommer att vara stor även för uppgifterna som avser ordning och säkerhet – flera myndigheter gör anspråk på samma resurser</p>			<p>strerade på ankomstorten eller som av andra skäl saknar registreringshandlingar</p>	
<p>(7) <i>Information till den svenska befolkningen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> * Lokalt * Regionalt * Centralt 		<p>Det kan vara svårt i detta tidiga skede att få fram fakta och annan information som klargör situationen för de invånare som är oroliga för att mottagandet ska påverka deras egna liv</p>	<p>Den lokala befolkningens inställning till mottagandet försämrats sannolikt efter hand som påfrestningarna i samhället och ingrepen i den egna verksamheten ökar</p>	<p>Kraven på information till den lokala befolkningen växer sannolikt mycket starkt i och med att de asyl- eller hjälpsökande får röra sig fritt ute i samhället</p>	<p>Utvecklingen under händelseförloppet avgör hur verksamheten ska avvecklas och myndigheterna har länge svårt att ge information om detta</p>	136

Det finns ingen beredskap för en så stor informationsuppgift som det blir fråga om

Funktion	Skede	På väg	Mottagande	Tillfällig placering på mottagningsorten	Placering i inkvarteringskommunen	Avveckling
<p>(8) <u>Ledning</u> (Detta är i huvudsak en <i>sammansättning</i> av de tidigare underfunktionerna 1-7 redovisade synpunkterna på ledningen av verksamheten)</p>	<p>Det finns ingen organisation för en enda ledning av de rörliga enheterna hos Kustbevakningen, försvarsmakten och Sjöfartsverket och kan bli svårt att åstadkomma en fördelning av arbetsuppgifterna ute till sjöss och i luften</p>	<p>Det finns inga rutiner som gör det möjligt att regionalt eller centralt antal fartyg med asyl- eller hjälpsökande till lämpliga ankomstorter för grundutredning eller registrering</p> <p>Problem kan uppstå om de olika aktörerna har skilda uppfattningar om hur arbetet i hamnen och på mottagningsstationen ska organiseras och det inte är klarlagt vem som bestämmer</p> <p>Kommunerna har ofta inte erfarenheter av att leda verksamhet i en så stor skala som det kan bli fråga om</p> <p>Det finns inga befogenheter för ett centralt organ att fördela patienter mellan olika sjukvårdshuvudmän så att belastningen mellan olika delar av landet blir så jämn som möjligt</p>	<p>Problem kan även i detta skede uppstå om de olika aktörerna har skilda uppfattningar om hur verksamheten ska organiseras och det inte är klarlagt vem som har ansvaret och bestämmer</p> <p>Det går inte heller nu att fördela dem som behöver sjukvård på ett lämpligt sätt mellan olika delar av landet</p>	<p>Det är oklart vilket ansvar och vilka befogenheter olika myndigheter har och det finns inga rutiner som gör det möjligt att regionalt eller centralt fördela de asyl- eller hjälpsökande mellan olika inkvarteringsorter</p> <p>Det finns inga i förväg fastställda rutiner för överföring av information mellan myndigheterna</p> <p>Det finns inga i förväg fastställda principer för vilken ersättning som ska ges till kommuner och andra som deltar i verksamheten</p> <p>Det går inte heller nu att fördela dem som behöver sjukvård på ett lämpligt sätt mellan olika delar av landet</p>	<p>Arbetet med asylutredningarna kommer att bli mycket omfattande</p> <p>Det är oklart hur det ska gå till när vistelsen i Sverige ska avbrytas för dem som inte får asyl</p>	137

5.2 *Kommentarer till problemen i matrisen*

Övervakning och kontroll till sjöss

Syftet med övervakningen och kontrollen till sjöss är att svenska myndigheter tidigt ska få en uppfattning om hur många fartyg som är på väg till svenska hamnar med asyl- eller hjälpsökande (förvarning), kunna följa fartygen och dirigera dem till orter där det finns goda förutsättningar att ta emot asyl- eller hjälpsökande. Övervakningen och kontrollen syftar också till att sjötrafiken så långt det är möjligt ska bedrivas enligt gällande lagstiftning och på ett säkert sätt. Verksamheten från svenska myndigheters sida ska vidare förhindra att fartygen kommer in i svenska skyddsområden – utländska statsfartyg får över huvud taget inte utan tillstånd komma in på svenskt sjöterritorium. Sjöräddningsorganisationen ska snabbt kunna genomföra de sjöräddningsinsatser som eventuellt behövs.

Genom radarövervakning och uppgifter från de övervakande och kontrollerande enheterna ute till sjöss och i luften får söbevakningscentralerna en överblick över trafiken på Östersjön – positioner, riktning och fart – och ger information till bl.a. Kustbevakningens regionledningscentraler. Dessa leder Kustbevakningens rörliga enheter till fartygen som ska kontrolleras. Det blir i de händelseförlopp som utredningen har valt i sina scenarion nödvändigt även för försvarsmakten och Sjöfartsverket att agera med sina olika resurser. Myndigheterna delar upp arbetsuppgifterna mellan sig. Flygplan och helikoptrar som de civila och militära organen förfogar över deltar i övervakningen och kontrollen. Inomskärs är det möjligt för polisen att medverka med sina

resurser. Problemet är att de rörliga enheterna är få i förhållande till den stora yta som de ska täcka och den omfattande trafik som de ska övervaka och kontrollera.

De deltagande myndigheterna är vana att samverka i övervakningen till sjöss och i sjöräddningstjänsten, men det finns i de situationer som de tre scenariona beskriver ingen organisation för gemensam ledning av de rörliga enheternas insatser. Varje myndighet informerar de andra om vad den planerar att göra med sina resurser. De tar i planeringen av sina egna åtgärder hänsyn till de besked de får från de andra myndigheterna. Var och en beslutar emellertid själv vad de egna rörliga enheterna ska göra – vilka områden de ska övervaka och hur länge övervakningen ska pågå. Risker finns att informationen om läget inte snabbt når alla, att det inte sker någon sammanvägning av vilka behov som bör prioriteras och att resultatet inte blir det som de olika enheterna sammantaget hade kunnat uppnå.

Följderna av att det inte finns en enda ledningsorganisation som kan besluta om inriktning och dirigera alla de rörliga enheterna blir givetvis allvarigare ju fler fartyg med asyl- eller hjälpsökande det är fråga om och ju längre verksamheten pågår. I delscenario 1, där det inte fordras någon uthållighet, går det sannolikt för de deltagande myndigheterna att på ett tillfredsställande sätt klara uppgifterna. Redan i delscenario 2 – och ännu mer i delscenario 3 – blir det svårt att övervaka hela området och kontrollera all trafik. Utredningen har i beskrivningen av händelseförloppen antagit att åtskilliga fartyg kommer oanmälda till svenska hamnar. Det skapar en osäkerhet i mottagningsorganisationen på land. Risker är att resurserna inte heller där utnyttjas på bästa möjliga sätt.

För övervakningen och kontrollen till sjöss blir det ännu allvarigare om det i händelseförloppen inträffar att fartyg havererar eller riskerar att göra det. En del av de rörliga resurserna kommer i så fall att tas i anspråk för de sjöräddningsinsatser som fordras. Risken för detta är stor om vädret är ogynnsamt och överfarten sker med många mindre fartyg eller båtar.

Grundutredning eller registrering

Polisens grundutredning ska göra det möjligt att avgöra om den som kommer till Sverige och begär asyl ska få stanna och få sin sak närmare prövad av svenska myndigheter eller med en gång avvisas (direktavvisas). I det läge som de tre scenariona beskriver – när alla kommer från samma land eller länder och regeringen har uttalat att vi ska ta emot dem – blir kravet på grundutredning inte lika stort som det normalt är. Någon form av registrering måste emellertid ske. Skälen för detta är flera: Uppgifter om var och en fordras för att svenska myndigheter ska ha kontroll över var de inresande befinner sig till dess de beviljas asyl eller får besked om att de måste lämna landet. Utredningen förutsätter som framgått att samtliga hjälpsökande ska återvända till sina hemländer när förhållandena där medger detta.

Registreringen är nödvändig också för att hälso- och sjukvården ska få en överblick och kunna anpassa sina åtgärder till det läge som råder eller de förändringar som bedöms kunna uppstå. Det gäller särskilt om situationen blir sådan att det fordras en omfattande smittskyddsverksamhet. Uppgifter om de enskilda individerna behövs vidare för regleringen av den ekonomiska ersättning som kommunerna och landstingen ska få och för utbetalning av det bistånd som de

asyl- eller hjälpsökande själva erhåller. Slutligen måste svenska myndigheter enligt mellanstatliga konventioner vara beredda att lämna uppgifter till t.ex. internationella organisationer om vilka som ha sökt asyl eller hjälp i Sverige och befinner sig i landet.

Registreringen måste vara tillräckligt omfattande för de syften den har och bör givetvis så långt möjligt vara korrekt i detaljerna. Med det stora antal asyl- eller hjälpsökande som det är fråga om i de tre scenarierna – framför allt på några av orterna – är det viktigt att arbetet med registreringen är väl genomtänkt och organiserat. Det finns som framgår av matrisen för närvarande inte någon blankett för ändamålet och inte heller en enstämmig uppfattning om vad registreringen bör innehålla.

Som har framgått av texten i matrisen finns det vidare inte något system som gör det möjligt för myndigheterna att regionalt eller centralt samla uppgifter om de asyl- eller hjälpsökande och få en överblick över situationen. Även kraven på ett sådant system ökar ju fler människor det är fråga om. Det gäller också de övriga svårigheter som utredningen har redovisat i matrisen och som beror på t.ex. polisens begränsade personella resurser och i en del fall små erfarenheter av det här arbetet. Även tullen kan av samma skäl ha svårt att utföra sina uppgifter. Bristen på tolkar är ett generellt problem i hela verksamheten. Utredningen utgår från att alla dessa svårigheter kommer att vara särskilt besvärliga i början av varje händelseförlopp – innan de ansvariga i ledningen och alla som arbetar med de praktiska uppgifterna ute på fältet fått rutin och erfarenheter. Det gäller också de problem som kan uppstå i samband med mottagandet om de lokala myndigheterna – framför allt polisen och kommunen – är oense om

vem som bestämmer hur arbetet i det här skedet lokalt ska organiseras och var det ska bedrivas.

Uppgifterna om de registrerade asyl- eller hjälpsökande måste på ett enkelt och tillförlitligt sätt kunna överföras från mottagningsstationen på ankomstorterna till placeringen i inkvarteringskommunerna. Det finns inte heller i det här avseendet några rutiner som de medverkande myndigheterna har förberett. Utredningen antar att ett samarbete mellan olika polismyndigheter och kommuner kommer att växa fram. Kraven på detta samarbete växer i takt med att antalet asyl- eller hjälpsökande ökar.

Inkvartering och utspisning

Avgörande för hur stora uppgifterna blir för kommunerna beror bl.a. på vilka krav på standard som det är angeläget att uppfylla. Erfarenheterna visar enligt Invandrarverket att nivån i dessa avseenden inte får bli alltför låg. Annars uppstår det lätt problem av annat slag som det kan vara betydligt svårare för myndigheterna att lösa.

Det finns uppenbarligen lokaler, utrustning och personal för den inkvartering, utspisning m.m. som kommer att fordras efter mottagandet på ankomstorterna. Förutsättningen är att de asyl- eller hjälpsökande kan spridas ut i landet. Det kan tillfälligt, om det under en kort tid kommit många till en hamn, vara svårt att snabbt fördela dessa mellan lämpliga inkvarteringsanläggningar.

Tillströmningen i delscenario 2 blir svårare att klara än det antal som utredningen har utgått från i scenario 1. Avsevärt allvarigare blir

emellertid problemen i scenario 3. Det är inte bara en fråga om storleken på utrymmena. Det handlar lika mycket om hur stort inslaget av asyl- eller hjälpsökande blir på olika orter, om de lokala myndigheterna utför sina uppgifter på det sätt som fordras för att det rent praktiskt ska fungera och hur den lokala befolkningen reagerar.

Hälso- och sjukvård m.m.

Erfarenheten av några av de smittsamma sjukdomar som förekommer i delscenariona 2 och 3 och resurserna för att undersöka och bota människor med sådana sjukdomar är begränsade på många håll inom hälso- och sjukvården i landet. Hela det vårdbehov som utredningen utgår från ställer i de båda senare scenariona mycket stora krav på sjukvårdshuvudmännen, som av det skälet sannolikt får mycket svårt att ge den vård som de egna invånarna behöver. Ett stort antal planerade operationer och andra behandlingar kommer att få skjutas på framtiden. Risker att inte få sitt eget vårdbehov tillgodosett skapar sannolikt – oavsett vad det gäller – en stor oro hos många svenskar. Det är möjligt att denna oro är till större men än att en del får vänta på vård.

Även inom hälso- och sjukvården ökar problemen från scenario till scenario och inom varje scenario efter hand som tiden går. Redan i delscenario 2 – och ännu mer i scenario 3 – blir det utan tvekan ett nationellt problem. Det är en väsentlig brist att ett centralt organ – regeringen eller Socialstyrelsen – inte har befogenheter att kunna besluta om hur patienterna ska fördelas mellan olika landstingsområden. Även i de situationer som utredningen beskriver bestämmer sjukvårdshuvudmännen själva om de ska ta emot patienter från ett

annat område och i så fall hur många.

Det förhållandet att det sällan förekommer några större epidemier i Sverige gör att smittskyddsorganisationen inte har de erfarenheter av praktiskt arbete i mycket stor skala som behövs i utredningens scenarion. Bedömningar som gjorts i anslutning till utredningens arbete tyder på att planeringen av smittskyddet är ojämn sett över landet i dess helhet. Om smittskyddsläget fordrar en mycket omfattande provtagning kan t.ex. laboratorierna vid en plötsligt inträffad händelse bli en besvärlig flaskhals.

Formerna för samarbetet mellan landstingets hälso- och sjukvård (*konsekvenserna för människor*) och kommunens hälsoskydd (*konsekvenserna för djur och livsmedel, bl.a. vatten*) varierar mellan kommuner och län. Både landstinget och kommunen behöver få veta arten och omfattningen av smittan. Risken finns att det uppstår dubbelarbete eller att båda räknar med att det andra organet ska klargöra orsakerna och att inget således blir gjort. Både landstinget och kommunen har sannolikt också ett behov att informera allmänheten. Det kan under olyckliga omständigheter leda till dubbla budskap. Risken för motsägelser är särskilt stor om de i informationsarbetet går in på varandras områden.

Andra problem som växer med stigande antal asyl- och hjälpsökande är att de flesta kommuner har begränsade resurser för hälsoskydd och miljöskydd, som de ska kunna använda för att t.ex. rena lokaler, utrustning och avfall från smitta.

Transporter på land

Möjligheterna att snabbt få fram bussar och ambulanser kan lokalt och vid stora anhopningar av asyl- eller hjälpsökande begränsa möjligheterna att fördela om från mottagnings- till inkvarteringsorterna eller till sjukhusen. Problemet uppstår framför allt vid en stor tillströmning lokalt eller regionalt sett. Uthålligheten i organisationen bör i det här avseendet vara stor. Några skillnader i svårigheter mellan scenariona föreligger knappast.

Ordning och säkerhet

Polisen får i alla tre delscenariona eftersätta andra viktiga uppgifter för att klara av det som måste ske t.ex. i samband med ankomsten. Utredningen har redan i avsnittet om grundutredning och registrering berört detta. Svårigheterna blir inte lika omfattande i t.ex. Stockholms län med en stor polisorganisation som de kan bli i områden som Kalmar och Gävleborgs län. Det finns regler för överföring av polispersonal från ett län till ett annat, men dessa ger sannolikt både på kort och på lång sikt begränsade effekter.

Utredningen har i sin beskrivning av händelseförloppen antagit att en del av den organiserade brottligsheten i länder som de hjälpsökande kommer från utnyttjar massflyktsituationen för att ta sig in i Sverige. Antalet rån, inbrott, skadegörelser m.m. kan komma att öka och ställa ökade krav på rättsapparaten. Som framgått både av redogörelsen för händelseförloppen och av matrisen får polisen även i andra avseenden betydligt mer arbete – den ska bl.a. avstyra bråk mellan asyl- eller hjälpsökande utlänningar och mellan utlänningar och svenskar.

Information till allmänheten

Behovet av information kommer att vara mycket stort – på lokal, regional och central nivå. Regeringen och centrala förvaltningsmyndigheter måste kunna tala om för allmänheten vad som sker och kunna förklara sina beslut. Samma sak gäller på regional nivå länsstyrelsen och landstingen och lokalt kommunerna och de lokala polismyndigheterna. Framför allt i början av händelseförloppen kan det vara svårt att få fram tillräckligt med fakta som tillgodoser människors behov och som syftar till att lugna dem som är oroliga.

Även i det här avseendet växer problemen från scenario till scenario och inom varje scenario efter hand som antalet omhändertagna stiger. Det har givetvis att göra med att påfrestningarna allmänt sett i samhället och ingreppen i den egna verksamheten för många svenskar successivt ökar. Massmedierna kommer att ställa stora krav på en sann och uttömmande information. Den kommer att vara viktig för att möta alla de rykten som sprids genom massmedierna och enskilda människor. Informationen blir ett viktigt underlag för den opinionsbildning som kommer att fordras.

Det förhållandet att information kommer att ges av olika myndigheter och på olika nivåer i förvaltningen gör risken stor att det uppstår motsägelser i budskapen. Felaktigheter i informationen är det alltid svårt att rätta till. Det finns för närvarande ingen beredskap som gör att myndigheterna inom det område som utredningen behandlar i den här rapporten ska klara en så stor informationsuppgift som det är fråga om. Verksamheten i Sverige i samband med *Tjernobylolyckan* visar vad som kan ske när myndigheterna inte står beredda inför trycket

från allmänheten och massmedierna. Det finns t.ex. ingen organisation för en samordning av myndigheternas informationsverksamhet.

Ledning

De åtaganden som Sverige gör genom att i samråd med andra länder ta emot asyl- eller hjälpsökande kommer som framgått att i hög grad variera beroende på hur många människor det är fråga om och i vilket tillstånd fysiskt och psykiskt som dessa befinner sig. Många lokala, regionala och centrala myndigheter kommer att bli involverade i verksamheten på land. Hur dessa lyckas beror framför allt på om det finns en effektiv ledningsorganisation. Det handlar om att de personer som svarar för ledning ska vara lämpade och tränade för dessa uppgifter.

Det finns för närvarande inga rättsliga förutsättningar för att olika myndigheter ska kunna ta över andra myndigheters ansvar och befogenheter. Det innebär att en myndighet inte kan bestämma vad andra myndigheter ska göra. Det finns inte heller något system som gör det möjligt att inom organisationen i dess helhet samla information som kan utgöra ett underlag för myndigheternas beslut. Utredningen har i de föregående avsnitten gett flera exempel på de svårigheter som kan komma att föreligga.

Med ett dåligt ledarskap, de brister i de rättsliga förutsättningarna att leda som för närvarande råder och det förhållandet att det inte finns ett informationssystem kan det lokalt, regionalt eller sammantaget för hela landet bli ett stort nationellt problem om vi som i delscenario 1 ska ta hand om 50 000 människor som under vecka kommer till Sverige. Om myndigheterna gör det som förväntas av dem bör det emel-

lertid gå att klara uppgiften på ett tillfredsställande sätt. Uppgifterna i scenario 2 bör med samma förutsättningar också kunna gå att hantera.

Betydligt svårare blir det i delscenario 3 att sörja för den stora mängd av hjälpsökande som under sex månader kommer till Sverige. Under olyckliga omständigheter kan påfrestningarna i olika avseenden bli så stora att myndigheterna inte klarar av situationen. Skeendet skulle kunna utvecklas till en nationell kris. Till detta hör givetvis också de ekonomiska konsekvenserna av hela verksamheten – vilka följer bl.a. ekonomiskt som åtagandena får för den svenska befolkningen. Det beror i sin tur på hur länge de hjälpsökande behöver stanna i Sverige och om det går att på ett enkelt sätt avveckla verksamheten när den tiden kommer.

Om verksamheten kan ledas på ett bra sätt bör det gå att ta emot även de 500 000 hjälpsökande som delscenario 3 omfattar. Det förutsätter uppoffringar av olika slag hos den svenska befolkningen. Hur långt människor i Sverige kan sträcka sig beror bl.a. på informationen som myndigheterna ger och den opinionsbildning som ska grundas på informationen. Var den övre gränsen för en verksamhet av det här slaget går är svårt att avgöra. Oavsett om ledningsverksamheten fungerar bra eller inte är det emellertid tveksamt om det utan mycket stora påfrestningar – både för den svenska befolkningen och för de hjälpsökande själva – går att under t.ex. ett år ta hand om så mycket som upp emot en miljon människor. Under ogynnsamma förutsättningar ligger scenario 3 sannolikt nära gränsen för vad vi kan klara. Mycket beror i det här sammanhanget på hur svenskarna i allmänhet ser på de asyl- eller hjälpsökande och behovet för dem att få komma

till Sverige. Det beror i sin tur på vilka skäl som har gjort att de lämnat sina hemländer.

Det är under alla förhållanden en fördel om myndigheterna har förberett sig så att det finns möjligheter att mycket snabbt komma i gång med verksamheten och det även i övrigt finns förutsättningar för ett effektivt arbete hos dem. Utredningen föreslår i *följande kapitel* ett antal åtgärder som ska underlätta för myndigheterna att bedriva en verksamhet i den omfattning som de tre delscenariona beskriver. Det är möjligt att det med dessa åtgärder går att klara även en verksamhet i ännu större skala än som utredningen beskriver i scenario 3.

The first part of the report is devoted to a general description of the project and its objectives. It also includes a brief review of the literature on the subject.

The second part of the report describes the methodology used in the study. This includes a detailed account of the data collection process, the instruments used, and the statistical methods employed for data analysis.

The third part of the report presents the results of the study. This section is divided into several sub-sections, each dealing with a different aspect of the findings.

The final part of the report discusses the implications of the findings and offers suggestions for further research. It also includes a conclusion and a list of references.

6 *EN EFFEKTIVARE BEREDSKAP – FÖRSLAG TILL ÅTGÄRDER*

6.1 *Inledning*

Utredningen har valt att teckna verksamheten i de tre delscenariona i huvudsak med myndigheternas perspektiv. Det är hela tiden företrädare för samhällets olika organ som bedömer läget, fattar beslut och genomför åtgärder. Enskilda människor förekommer som frivilliga och som kollektiv som reagerar mot de konsekvenser i samhället som mottagandet av asyl- eller hjälpsökande i en mycket stor skala skulle komma att få.

En verksamhet i den stora omfattning som det är fråga om kan enligt utredningens sätt att se inte bedrivas annat än genom myndigheternas försorg. Det beror inte minst på att verksamheten innebär stora kostnader och att mycket av det som sker är myndighetsutövning, t.ex. gränskontrollen och de åtgärder som går ut på att skydda människor mot smittsamma sjukdomar.

Det är givetvis angeläget att de asyl- och hjälpsökande själva får möj-

ligheter att svara för olika åtgärder i verksamheten. Utredningen har i korthet beskrivit detta i skildringen av händelserna i Jönköpings län. Utredningens förslag till åtgärder i det kapitel som följer tar emellertid sikte endast på det som myndigheterna har möjligheter att göra – och som alltså måste vara grunden för verksamheten om vi beslutar att ta emot ett stort antal människor som begär asyl eller söker hjälp i Sverige.

6.2 *Fördelning av ansvar och befogenheter mellan myndigheter*

Inledning

En verksamhet i den stora skala som det är fråga om i utredningens tre scenarion fordrar som framgått en samverkan mellan många myndigheter. Organisationer och företag kan behöva delta – ibland också enskilda personer. Om en verksamhet i den här omfattningen ska fungera måste det finnas en samverkan mellan aktörerna. Denna samverkan kan komma till stånd på tre olika sätt:

- (1) *Varje myndighet verkar enligt normala rutiner inom sitt ansvarsområde och samråder i det löpande arbetet med andra organ;*
- (2) *En myndighet får till uppgift att genom samråd samordna flera aktörers verksamhet;*
 - * Det kan ske genom att den samordnande myndigheten tillhandahåller ett underlag ävens för de andra organens beslut;
 - * Varje myndighet avgör även i detta alternativ vilka

åtgärder som den ska vidta;

- (3) *En myndighet får till uppgift att leda andra myndigheters verksamhet, dvs att besluta om vilka resurser dessa ska delta med och vilka arbetsuppgifter som de inom den gemensamma operationens ram ska utföra.*

Frågor om olika myndigheters ansvar och befogenheter är som framgått av redogörelsen för problemen i kapitel 5 en central del av det som utredningen ska överväga. Skillnaderna när utredningen nu ska överväga förslag till åtgärder är emellertid inte så stora mellan de olika funktioner och tidsskeden som utredningen i matrisen i kapitel 5 har delat in verksamheten i. Utredningen har mot den bakgrunden valt att i det här kapitlet först behandla ansvaret för åtgärderna till sjöss och sedan i ett sammanhang bedöma frågor om verksamheten på land. En uppdelning av övervägandena om ansvaret för åtgärderna på land sker däremot mellan det som ska göras *lokalt* och det som kan vara lämpligt att myndigheter på *regional och central* nivå utför.

Till sjöss

Uppgifterna i verksamheten till sjöss har som utredningen framhållit i kapitel 4 flera syften. En del uppgifter är civila, andra har ett militärt innehåll. Övervakningen ska bl.a. göra det möjligt att kontrollera verksamheten till sjöss, styra den och därmed ge de lokala myndigheterna en viss förvarning. För detta kan kontroller behöva ske ombord på fartygen. Kontrollerna syftar till att klargöra bl.a. fartygens status, destinationer och last och genomförs med stöd av de bestämmelser som utredningen har redovisat i avsnitt 3.4. Till uppgifterna på sjön hör vidare den sjöräddningstjänst som kan komma att bedrivas jämsides med övervakningen. Även sjöräddningstjänsten sker delvis med de

resurser som Kustbevakningen och de militära myndigheterna använder i övervakningen. Det kan bli svårt att genomföra hela den redovisade verksamheten på sjön om behovet av åtgärder blir utdraget i tiden och det brister i uthålligheten hos de samverkande myndigheternas relativt få rörliga enheter.

Ett effektivt utyttjande av de fartyg, flygplan och helikoptrar som står till förfogande för övervakning och kontroll i den skala som krävs i utredningens tre delscenarion fordrar en samverkan mellan myndigheterna. Det förutsätter att målen i stort för de olika åtgärderna är desamma för alla deltagande organen. Det är möjligt att en samverkan i delscenario 1 kan genomföras enligt normala rutiner (*alternativ 1 under föregående rubrik*). Redan i delscenario 2 blir det sannolikt nödvändigt att en myndighet har ett samordningsansvar och – genom ett samråd grundat på ett gemensamt beslutsunderlag – skapar förutsättningar för en koordinering av de olika myndigheternas åtgärder (*alternativ 2*). Behovet av en samverkan blir ännu större i delscenario 3. Enligt utredningens mening inträffar det framför allt i detta delscenario att förhållandena tidvis blir så besvärliga att det är nödvändigt att låta ett organ svara för ledning av all övervakning och kontroll till sjöss (*alternativ 3*).

Utredningen anser att de berörda myndigheterna med uppgifter till sjöss i händelseförlopp av de slag som skildras i betänkandet på ett tidigt stadium ska klara ut behovet av en samverkan. Det är inte nödvändigt att *i förväg* låsa samarbetet vid en bestämd organisatorisk lösning. Förutsättningarna att lyckas med övervakningen och kontrollen ute till sjöss har med en rad omständigheter att göra – inte bara antalet fartyg som är på väg mot den svenska kusten utan även

väder- och ljusförhållanden, vilka hamnar de svenska myndigheter vill ha fartygen till, hur många rörliga enheter som för tillfället står till förfogande för övervakning och kontroll, var dessa befinner sig och hur länge verksamheten ska pågå. Den säkerhetspolitiska situationen i vår närmaste omvärld påverkar också bedömningen av vilken verksamhet som ska bedrivas och vilket slag av samordning som fordras. Dessa förhållanden talar för att *regeringen* i en situation med en omfattande trafik och brist på resurser till sjöss i lag beslutar om principerna för övervakningen och kontrollen till sjöss – om det fordras ledning eller om det räcker med en samordning genom samråd.

Riksdagen har våren 1993 hemställt om att regeringen ska tillsätta en kommitté som överväger förutsättningarna för en närmare samordning av den statliga sjöverksamheten. De förslag som kan bli resultatet av dessa överväganden kommer sannolikt att vara av betydelse för strävandena att vid en massflyktsituation åstadkomma en effektiv övervakning och kontroll till sjöss. Det är naturligt att frågan om hur en samordning genom samråd respektive ledning av verksamheten till sjöss kommer till stånd behandlas i det vidare sammanhang som det av riksdagen begärda utredningsarbetet utgör.

Utredningen föreslår att den kommitté som kan komma att tillsättas med anledning av riksdagens begäran ska få till uppgift att i samråd med Hot- och riskutredningen närmare överväga hur en samordning genom samråd respektive ledning bör ske i ett antal händelseförlopp av de olika slag som skulle kunna inträffa.

På land

Lokal nivå

Verksamheten på land omfattar enligt uppdelningen i kapitel 4 mottagande på ankomstorten, en tillfällig inkvartering i väntan på att det finns lämpliga förläggningsplatser på annat håll, placering i en inkvarteringskommun och slutligen avveckling av verksamheten. Mottagandet omfattar registrering eller grundutredning, utspisning, vila och hälsokontroll. Till avvecklingen hör att de asylsökande erhåller besked om att de får stanna i Sverige eller ska avvisas. För dem som kommit som hjälpsökande kan avvecklingen ske när förhållandena i hemlandet blivit sådana att de kan återvända dit.

Polisen svarar för *grundutredning* och sjukvårdshuvudmännen för den *sjukvård* och en del av de *smittskyddsåtgärder* som fordras. I utredningens scenarion utför sjukvårdshuvudmännen också den hälsokontroll som utredningen anser ska ske. Detta ansvar ligger i andra situationer än dem utredningen beskriver på Invandrarverket. Det finns enligt utredningens mening ingen anledning att ändra på det ansvar som polisen och sjukvårdshuvudmännen har i de redovisade avseendena. Sjukvårdshuvudmännens ansvar bör omfatta även hälsokontrollen.

Utredningen föreslår att de lokala polismyndigheterna även i fortsättningen ska göra den grundutredning – eller den enklare registrering som det i stället kan bli fråga om – och att sjukvårdshuvudmännen ska vara skyldiga att svara för den hälsokontroll som fordras och att ge den vård som de för närvarande är skyldiga att göra.

Ansvaret för mottagandet i övrigt – *inkvartering, utspisning, transpor-*

ter och den *asylutredning* som fordras för varje asylsökande – ligger i vanliga fall på Invandrarverket, som utnyttjar sina utredningsslussar och slussannex. Om tillströmningen för tillfället är mycket stor, kommer Invandrarverket överens med ett antal kommuner om att dessa ska ta hand om asylsökande till dess det finns plats på slussar eller i slussannex. Invandrarverket har en organisation med personal för mottagandet som är dimensionerad för att klara av den verksamhet som det normalt är fråga om. Den förhållandevis stora mottagningsverksamheten under första halvåret 1993 underlättades av att de allra flesta asylsökandena kom till en ort – Ystad.

De massflyktsscenarion som utredningen beskriver ställer mycket stora krav på mottagningsorganisationen. Det måste enligt utredningens uppfattning vara en statlig uppgift att sörja för de asyl- eller hjälpsökande. Invandrarverket har emellertid inte egna resurser för att kunna ta hand om ett så stort antal inresande som det blir fråga om i scenariona. Invandrarverket har inte heller en organisation för att kunna leda mottagande och inkvartering i stor skala med personal och utrustning som andra ställer till förfogande.

Ett alternativ med Invandrarverket som ansvarigt för samtliga åtgärder i mottagningsfasen förutsätter att verket har en omfattande personal i beredskap som är beredd att rycka in för att svara för verksamheten. Ett system som i stället går ut på att Invandrarverket enbart leder verksamheten innebär att verket först när situationen uppstår skaffar all den personal som behövs och utbildar den. Invandrarverket ska i båda fallen också se till att det finns utrustning. Det första alternativet kommer att medföra stora kostnader även när organisationen inte utnyttjas. Det andra alternativet – Invandrarverket får till uppgift en-

bart att leda verksamheten – har den nackdelen att det inte finns någon beredskap på bredden, som gör det möjligt för myndigheten att snabbt komma i gång med arbetet.

De asyl- eller hjälpsökande i en massflyktsituation anländer sannolikt till många olika orter i Sverige. Både mottagandet och inkvarteringen fordrar en decentraliserad organisation. I de tre scenariona har utredningen av det skälet valt att låta *kommunerna* svara för huvuddelen av verksamheten.

Kommunerna har en bred kompetens och en stor kontaktyta som gör att de som regel kan skaffa personal, lokaler och utrustning för att mottagandet och inkvarteringsverksamheten ska fungera. Ett effektivt arbete fordrar en viss planläggning, som det kan vara lämpligt att kommunerna prövar i samband med någon av de ledningsövningar som de genomför inom ramen för sina uppgifter i totalförsvaret. Det är emellertid inte nödvändigt för kommunerna att bygga upp en särskild beredskapsorganisation för dessa uppgifter. De slutsatser som utredningen dragit på denna punkt överensstämmer med de överväganden som *Per-Erik Nilsson* har gjort i sin utredning med förslag till lag om vistelsetillstånd för skyddssökande utlänningar från konflikt- eller krisområden.

Utredningen föreslår att kommunerna ska svara för mottagande och inkvartering och alltså vara skyldiga att utföra de uppgifter som fordras. Kommunerna ska enligt utredningens förslag ha ansvaret på lokal nivå. Det innebär att kommunen beslutar i övergripande frågor som kan ha betydelse även för polisens och sjukvårdshuvudmannens arbete – t.ex. var mottagningsorganisationen ska bedriva sitt arbete,

hur de mottagna ska fördelas mellan olika anläggningar i kommunen och hur många som efter mottagandet ska överlämnas till den regionala myndigheten för placering i andra kommuner.

Utredningen återkommer i *avsnitt 6.3* till frågan om den enklare planläggning och de andra förberedelser som kommunerna kan behöva göra.

Som utredningen framhållit är det även i massflyktsscenarierna i grunden en statlig uppgift att ta emot de asyl- eller hjälpsökande. **Utredningen föreslår** mot den bakgrunden att kommunerna ska få ersättning av staten för de kostnader som verksamheten leder till och att sjukvårdshuvudmännen ska ersättas för sina kostnader.

Den förordning om statlig ersättning till kommuner som deltar i mottagandet omfattar emellertid knappast situationer av de slag som utredningen skildrar i sina scenarier. Utredningen anser att även den rätt till ersättning som det kan bli fråga vid en massflykt regleras i förväg.

Utredningen föreslår att Invandrarverket ska få i uppdrag att i samarbete med Socialstyrelsen och med företrädare för kommunerna och sjukvårdshuvudmännen utarbeta ett förslag till författning som innebär att kommunerna och sjukvårdshuvudmännen i förväg vet vilka principer de statliga myndigheterna tillämpar när dessa beslutar om ersättning.

Utredningens förslag avser kostnader som kommunerna och landstingen har samband med att de tar emot asyl- eller hjälpsökande.

Den planering och övning som fordras kan utgöra en grund för de förberedelser för det civila försvarets behov som kommunerna och landstingen är skyldiga att utföra.

Samordning mellan kommuner

Händelseförloppen i alla tre scenariona visar att kommunerna på ankamstörternas i allmänhet måste inrikta åtgärderna på mottagandet och den tillfälliga inkvarteringen. Sannolikt kommer endast en del av de inresande att kunna stanna i dessa kommuner till dess att de som är *asylsökande* får sina asylärenden behandlade — och de som är *hjälpökande* ska återvända till hemlandet eller hemländerna. Även de största kommunerna i landet kan ha svårt att under en längre tid sörja för ett större antal asyl- eller hjälpökande. Det behövs en *regional* organisation som kan jämna ut belastningen i inkvarteringsverksamheten mellan olika delar av landet. Länsstyrelsen har i scenariona fått uppgiften att åstadkomma en sådan regional samordning. Länsstyrelsen är den myndighet som i kompetens och erfarenheter på det regionala planet bäst svarar mot kommunerna.

Utredningen föreslår således att länsstyrelserna ska svara för den ledning som behövs inom länen av verksamheten eller samordning genom samråd som det i en del fall kan räcka med. Det innebär att de ska bedöma till vilka orter inom de egna länen som myndigheterna till sjöss om möjligt ska dirigera fartygen. Den viktigaste uppgiften blir emellertid att fördela de mottagna mellan kommuner i länet. Utredningen förutsätter att länsstyrelsen kommer överens med varje kommun i länet om hur många asyl- eller hjälpökande den ska ta emot. Det kan emellertid i undantagsfall — t.ex. av tidsskäl — bli nöd-

vändigt för länsstyrelsen att ge föreskrifter om detta.

Länsstyrelsen är regional polismyndighet i länet och kan som sådan besluta om fördelningen av resurser mellan de lokala polismyndigheterna. Det är angeläget att länsstyrelsen i de extraordinära situationer som det kan bli fråga om även får möjligheter att ge en inriktning i stort inom hälso- och sjukvården och alltså ställa krav på åtgärder från sjukvårdshuvudmannens sida som mottagandet kan fordra. Utredningen återkommer i *avsnitten 6.4 och 6.5* till frågor om de rättsliga medel som länsstyrelsen kan behöva ha tillgång till för dessa och andra uppgifter. Det gäller även de befogenheter som de kommunala myndigheterna, polisen och sjukvårdshuvudmännen kan ha behov av i förhållande till andra myndigheter och till organisationer, företag och enskilda.

Beslut som gäller hela riket

En samordning grundad på ett ledningsansvar kan i en del fall fordras även på central nivå. Utredningen har redan framhållit att regeringen i många situationer kommer att behöva fatta beslut – t.ex. att ge en allmän inriktning eller besluta om de rättsliga eller ekonomiska medel som de statliga förvaltningsmyndigheterna, kommunerna och landsingen behöver för att kunna medverka. Den samordning av åtgärder i den löpande verksamheten som kan behövas mellan två eller flera län är emellertid inte i första hand en uppgift för regeringen. Denna samordning bör komma till stånd på annat sätt.

Samordning mellan län

Utredningen har i de tre delscenariona valt att låta de regionala myn-

digheterna själva ta de initiativ till samordning mellan län som behövs. Utredningen anser nämligen inte att någon av de centrala fackmyndigheterna – t.ex. Invandrarverket – ska svara för regional ledning eller annan samordning av mottagandet på det regionala planet. Behovet av ledning eller samordning gäller också andra slag av händelser än den massflykt som utredningen har behandlat i betänkandet och berör därmed även andra statliga myndigheters verksamhetsområden. Detta framgår av arbetet med de övriga scenarion som pågår och som utredningen kommer att redovisa i annat sammanhang. Ett ansvar för en central förvaltningsmyndighet att leda eller samordna på regional nivå – mellan två eller flera län – skulle öka sektoriseringen och motverka den överföring av kunskaper och erfarenheter mellan olika verksamhetsområden och det samutnyttjande av organisation och resurser som är ett av syftena med utredningens arbete.

Centrala sektormyndigheters åtgärder i t.ex. en massflyktsituation ska enligt utredningens mening till största delen vidtas inom ramen för det ansvar som de har i vanliga fall inom sina sektorer och de befogenheter i förhållande till andra centrala myndigheter, statliga myndigheter på regional nivå, kommuner och landsting som hör till detta ansvar. Det kan innebära att de sammanställer ett underlag som syftar till samordnade bedömningar och beslut på den regionala eller lokala nivån. De centrala fackmyndigheterna – framför allt Invandrarverket, Rikspolisstyrelsen och Socialstyrelsen – blir i händelser av det slag som utredningen behandlar i detta betänkande också stabsorgan åt regeringen. Det framgår av övervägandena längre fram i detta avsnitt att Socialstyrelsen bl.a. bör förse regeringen med det underlag som den behöver för att under vissa förutsättningar besluta om fördelningen av patienter mellan olika län.

En samordning av verksamheten i två eller flera län kan behövas i ett händelseförlopp av det slag som utredningen har skildrat i delscenario 2 men framför allt vid den mycket omfattande tillströmning av hjälpsökande som det är fråga om i delscenario 3. Om samordningen inte ska ske genom åtgärder som regeringen eller centrala förvaltningsmyndigheter vidtar – utredningen förordar som framgått inte en sådan lösning – finns det skäl att överväga att

- (1) *Civilbefälhavarna får till uppgift att i fred leda verksamhet som fordrar ledning eller samordning genom samråd mellan flera län; eller att*
- (2) *En länsstyrelse får till uppgift att i samverkan med en eller flera andra länsstyrelser fatta beslut av motsvarande slag.*

Civilbefälhavarna har både i fred och i krig en förhållandevis stor organisation till förfogande. Vart och ett av civilbefälhavarkanslierna har för närvarande i fred 10-20 anställda. I krig omfattar varje kansli mellan 100 och 150 personer – de i fred anställda och ett antal sakkunniga inom t.ex. hälso- och sjukvård, transporter, ordning och säkerhet, försörjning och information, som civilbefälhavarna har krigsplacerat i organisationen. De krigsplacerade deltar varje år i ett antal regionala ledningsövningar som civilbefälhavarna ordnar. För enhetschefer i organisationen och deras ställföreträdare omfattar tjänstgöringen ett tiotal dagar per år. Andra tjänstgör som regel några dagar varje år.

Det *första* alternativet – med civilbefälhavarna som ansvariga för regional samordning vid påfrestningar i fred – har bl.a. den fördelen att det inom organisationen redan finns personella resurser som årligen övas i att leda verksamhet i krig. Den krigsplacerade personalen är

van att i sin ordinarie tjänst leda verksamhet, har personkännedom och känner till de resurser som finns i både fred och krig för att samhället ska kunna bemästra svåra situationer. Särskilt inom hälso- och sjukvården har civilbefälhavarorganisationen omfattande arbetsuppgifter, en god överblick över resurserna och en erfarenhet av att samordna mellan flera län. Om en påfrestning i fred utvecklas till krig eller i varje fall krigsfara, kan det slutligen vara en fördel om civilbefälhavarerna redan från början har varit ansvariga för samordningen mellan länen.

Mot en lösning som innebär att civilbefälhavarna får ansvaret för ledning eller samordning mellan län talar framför allt att organisationen som framhållits inte har andra uppgifter i fred än planering, utbildning och övning. Det är en beredskapsorganisation som enligt en "omvänd" ansvarsprincip skulle få uppgifter av ett slag som den för närvarande inte har. Aktörerna i fred skulle bli fler och det skulle öka komplexiteten i organisationen.

Det *andra* alternativet innebär att regeringen bestämmer vilken länsstyrelse eller vilka länsstyrelser som har befogenheter att leda verksamhet i flera län. Detta är inte någon ny princip. En sådan ordning finns redan nu reglerad i *räddningstjänstlagen* (1986:1102). Regeringen kan vid en räddningsinsats som kräver en samordning mellan två eller flera län ge i uppdrag åt en av länsstyrelserna att fatta de regionalt övergripande beslut som fordras. Vilken länsstyrelse det blir fråga om avgörs i den situation som uppstår. Förutsättningen för att detta ska fungera är att den länsstyrelse som leder verksamheten får hjälp med personella och andra resurser från de länsstyrelser som är berörda av verksamheten.

Enligt utredningens bedömning kommer ett behov av samordning mellan län att föreligga endast i extraordifära lägen – i en massflykt-situation gäller det t.ex. delscenario 3 – när verksamheten blir både mycket omfattande och mycket långvarig. Omständigheterna kommer av naturliga skäl att variera från fall till fall. Det finns ingen anledning att i förväg låsa organisationen vid en bestämd lösning. Det kan tvärtom vara en fördel att kunna lägga ansvar och befogenheter på den myndighet som i den aktuella situationen är mest lämplig att svara för ledning. Tiden medger sannolikt i de flesta fallen att valet av myndighet kan anpassas till det läge som råder.

Utredningen föreslår en ordning som innebär att regeringen från fall till fall bedömer hur en samordning mellan län lämpligen ska ske och utser antingen *en* myndighet – en civilbefälhavare eller en länsstyrelse – eller *flera* myndigheter att regionalt leda verksamheten.

I situationer med mycket stora behov av samordning mellan län är det givetvis ingenting som hindrar att även regeringen fattar beslut i enskilda fall om vilka resurser som ska utnyttjas eller uppdrar åt en central förvaltningsmyndighet att göra det. Det kan gälla t.ex. den fördelning av patienter mellan olika sjukvårdshuvudmän som kan bli nödvändig om dessa själva inte kan enas om hur många var och en ska ta emot. Även om beslutet endast avser en del av landet kräver sådana bedömningar sannolikt ett riksperspektiv. Som utredningen framhållit ankommer det på den centrala sektorsmyndigheten – i det här fallet Socialstyrelsen – att utarbeta det underlag som regeringens beslut fordrar.

6.3 *Planläggning och andra förberedelser för mottagande och inkvartering*

Utredningens förslag till åtgärder i det närmast föregående avsnittet har som framgått varit av övergripande natur. Att kommunerna får en skyldighet att svara för mottagande och inkvartering är en grundläggande förutsättning för att det ska gå att utan alltför stora hinder på kort tid ta hand om ett stort antal asyl- eller hjälpsökande.

Det underlättar emellertid om även andra typer av förberedelser sker. De förslag till åtgärder som utredningen redovisar i det *avsnitt som här följer* tar sikte på att reducera en del av problem som enligt övervägandena i kapitel 4 kan komma att uppstå och som förslagen till ansvar och befogenheter inte direkt tillgodoser.

Dirigering av fartygen till lämpliga hamnar

Utredningen har i problembeskrivningen framhållit att många fartyg med asyl- eller hjälpsökande sannolikt kommer oanmälda till svenska hamnar. Det behöver kanske inte vara någon nackdel om fartygen går till t.ex. Stockholm, Gävle eller Oskarshamn, där det finns en kapacitet att på ett tillfredsställande sätt klara även den tillfälligt kraftiga tillströmning som har redovisats i scenariona. Att få veta i förväg vart fartygen är på väg gör det emellertid lättare för de svenska myndigheterna att utföra sina uppgifter. Det av utredningen tidigare redovisade förslaget att den av riksdagen begärda utredningen om den statliga sjöverksamheten ska överväga hur en samordning av övervakningen ska komma till stånd är bl.a. ett led i strävandena att öka kunskaper-

na om fartygens destinationer. En samordning ska emellertid även göra det lättare att om det behövs dirigera fartygen till de hamnar där det för tillfället är mest lämpligt – eller i varje fall inte direkt olämpligt – att ta emot asyl- eller hjälpsökande.

För att en dirigering ska kunna komma till stånd behövs det rutiner som gör att myndigheterna överblickar läget och ger besked till de i övervakningen och kontrollen medverkande rörliga enheterna om vilka orter som de har valt. Det är naturligtvis möjligt att i förväg peka ut ett antal sådana orter för den händelse ett scenario enligt de alternativ som utredningen beskrivit skulle komma att utspela sig. Mycket talar emellertid för att det i ett sådant läge blir nödvändigt att anpassa valet av orter till de förhållanden som då råder. Det bör räcka om det finns i förväg utarbetade principer, vilket ger den flexibilitet som situationen sannolikt fordrar. Det kan om organisationen från början är inriktad på bestämda orter vara svårt att ändra på fördelningen mellan olika hamnar, om förhållandena skulle tala för det.

Utredningen föreslår att Invandrarverket får i uppdrag att utarbeta ett system med kriterier för val av ankomstorter och med rutiner för rapportering till de organ som svarar för övervakningen och kontrollen till sjöss. Arbetet bör ske i samarbete med Rikspolisstyrelsen, Socialstyrelsen, Kustbevakningen, Sjöfartsverket, Tullverket, försvarsmakten och företrädare för länsstyrelserna, kommunerna och landstingen.

Registrering

Förutsättningen för att Sverige ska ta emot så många människor som det är fråga om i utredningens scenarion är att regeringen har uttalat

sig för att mottagandet ska ske. Ingen asyl- eller hjälpsökande ska i den situationen behöva avvisas av de skäl som det är avsikten att grundutredningen i förekommande fall syftar till att visa på. Det är som utredningen framhållit inte nödvändigt – och knappast heller möjligt – att för var och en av de inresande göra en grundutredning av den typ som fordras när polisen ska utreda om den som söker asyl ska avvisas med en gång eller ges möjlighet att stanna för att få sin sak närmare prövad.

Det har i utredningens arbete med utformningen av scenariona framkommit att myndigheterna inte har någon enstämig uppfattning om vad en enklare form av registrering bör omfatta. Att i det läge som uppkommer, när Sverige plötsligt ska börja ta hand om ett stort antal asyl- eller hjälpsökande, börja ensa uppfattningarna kommer sannolikt att fördröja och försvåra mottagandet. Riskerna finns också att kvaliteten på de insamlade personuppgifterna till en början blir låg. Konsekvenserna kan bli att arbetet i denna fas tar onödigt mycket tid, att det blir svårt att få en överblick över situationen regionalt eller centralt och inte går att följa utvecklingen och t.ex. se var alla asyl- eller hjälpsökande slutligen blir placerade. Registreringen ska ske i samma fas som hälsokontrollen och det är angeläget med en samordning.

Utredningen föreslår att Invandrarverket får i uppdrag att i samarbete med Rikspolisstyrelsen och Socialstyrelsen utarbeta principer för registrering och förbereda rutiner för det praktiska genomförandet. Till den senare uppgiften hör att utforma en blankett för registreringen och en manual som kan utgöra underlag för en enklare utbildning av den personal inom bl.a. polisen som ska utföra registreringen.

Det behövs som framgått också rutiner som gör det möjligt att föra över uppgifter om enskilda asyl- eller hjälpsökande till andra organ i kedjan av mottagande organ eller till en myndighet som ska sammanställa uppgifter så att bl.a. regeringen får en överblick över läget och kan följa utvecklingen.

Utredningen föreslår att Invandrarverket ska förbereda ett system för överföring och sammanställning av uppgifter om enskilda individer från en myndighet till en annan – ofta också mellan olika nivåer i förvaltningen. Även detta arbete bör ske i samråd med de olika organ som kommer att delta i verksamheten och har synpunkter på behovet av uppgifter om de asyl- eller hjälpsökande, t.ex. Rikspolisstyrelsen och företrädare för länsstyrelserna, kommunerna och landstingen.

Polisens personalresurser

Polisens arbetsuppgifter i de tre massflyktsscenariona kommer att vara mycket omfattande och arbetskrävande. Utredningen har pekat på personaltillgången som ett problem både i samband med registreringen och när polisen ska upprätthålla ordning och säkerhet. Det kommer att bli nödvändigt för polisen att prioritera mellan olika behov. Scenariona visar att det sannolikt också blir nödvändigt att anpassa personaltillgången till arbetsbelastningen och att jämna ut både mellan polisdistrikten inom ett län och mellan länen. Den samordning som i scenariona sker genom överenskommelser mellan de lokala polismyndigheterna kommer inte att vara tillräcklig för de stora behov som det gäller. Rutinerna skapar lätt tvekan och osäkerhet hos många myndigheter. Risken är att detta fördröjer hanteringen.

För en del arbetsuppgifter – det gäller närmast registreringen – är det för övrigt inte nödvändigt att just polispersonal gör allt arbetet. Även polisens administrativa personal och personal från t.ex. Tullverket och Invandrarverket skulle kunna delta inom ramen för polisens ansvar.

Utredningen föreslår att Rikspolisstyrelsen får i uppdrag att ytterligare överväga vilka principer som ska gälla för överföring av polispersonal från ett polisdistrikt till ett annat både i scenarion av de slag som utredningen beskriver i det här betänkandet och vid de slag av händelser som utredningen kommer att behandla i det fortsatta arbetet. Rikspolisstyrelsen bör i det sammanhanget också bedöma vilka typer av personal som polisen skulle kunna ta i anspråk från andra myndigheter och från organisationer och träffa överenskommelser med myndigheterna och organisationerna om detta.

Utredningen föreslår vidare att Rikspolisstyrelsen får i uppdrag att överväga och föreslå principer för användningen av beredskapspoliser vid den typ av händelser som utredningens arbete avser. Tillgången på personal för bl.a. dessa uppgifter kan komma att öka, om statsmakterna genomför det förslag till regler för rekrytering av tjänstepliktiga som Pliktutredningen har redovisat i sitt betänkande (SOU 1992:139) *Totalförsvarsplikt*.

Planläggning av länsstyrelsernas och kommunernas verksamhet

Utredningens förslag leder till att kommunerna och länsstyrelserna får ett omfattande ansvar och långtgående befogenheter inom ett område där de normalt inte verkar. En del kommuner och några länssty-

relser har under senare år genom en enkel planläggning och ledningsövningar förberett sig för att kunna ta emot ett större antal asyl- eller hjälpsökande. Det gäller framför allt kommuner och län vid Östersjö-kusten.

Utredningen föreslår att samtliga länsstyrelser får i uppdrag att i samarbete med kommunerna i länen förbereda mottagandet av asyl- eller hjälpsökande i större skala. Det kan för den enklare planläggning som behövs räcka med förteckningar över personal inom eller utanför kommunens normala organisation som det kan vara lämpligt att rekrytera till verksamheten och en inventering av lokaler och utrustning som också kan behöva tas i anspråk. Uppdraget bör gälla både kust- och gränslänen, där de asyl- och hjälpsökande först tas emot, och inlands-länen, där de senare placeras för inkvartering och olika slag av vård.

Länsstyrelserna och kommunerna bör särskilt överväga hur ledningsfunktionen ska se ut. En viktig förutsättning för ett effektivt ledningsarbete är att verksamheten som syftar till att sprida information inom varje myndighet och mellan de samverkande myndigheterna fungerar bra. Planläggningen ska framför allt syfta till att visa hur kommunerna snabbt kan komma i gång med mottagningsverksamheten. En samverkan kan sannolikt i många fall ske mellan ett antal kommuner i länen och även förutsättningarna för detta samarbete bör belysas.

Utredningen har redan framhållit att planläggningen kan utgöra en grund för den *planering och övning för verksamheten i krig och vid krigsfara* som kommunen är skyldig att svara för. Det kan också uttryckas så att kommunen bör se till att denna planläggning för bered-

skapen i krig inkluderar bl.a. de åtgärder som innebär att den kan ta emot ett större antal asyl- eller hjälpsökande. Ett av skälen för denna integrering är att kommunen även i krig eller vid krigsfara kan komma att behöva ta emot ett stort antal utlänningar som söker hjälp i Sverige. Detta kan vidare komma att gälla de förberedelser som civilbefälvarna behöver göra för att eventuellt kunna leda verksamhet även i fred.

Utredningen föreslår vidare att länsstyrelserna och kommunerna får i uppdrag att sammanställa uppgifter om planläggningen och att överlämna dessa till Invandrarverket, som för regeringen redovisar sin bedömning av innehållet i dem.

Information till allmänheten

De olika händelseförlopp som utredningen tecknat i de tre delscenarierna kräver en mycket omfattande information till allmänheten. En bra information inom och mellan myndigheterna utgör grunden för informationen till allmänheten. En sådan information måste utgå från människornas behov. Den ska vara öppen och sann och lämnas så tidigt som möjligt. Det är också viktigt att informationen från olika myndigheter är samordnad och samstämmig, så att myndigheterna inte lämnar "dubbla budskap".

De flesta myndigheterna med uppgifter av de olika slag som det är fråga om i utredningens massflyktsscenarion har någon form av informationsberedskap. Det kan emellertid finnas skäl för de organ som blir berörda att överväga vilka särskilda krav som mottagandet och omhändertagandet av ett mycket stort antal asyl- eller hjälpsökande

skulle innebära. Det handlar enligt utredningens mening bl.a. om att klargöra vilka fackkunskaper som det är nödvändigt att de personer har som ska svara för informationsarbetet.

Utredningen föreslår att Styrelsen för psykologiskt försvar får i uppdrag att tillsammans med företrädare för Invandrarverket, Rikspolisstyrelsen, Socialstyrelsen, länsstyrelserna, kommunerna och landstingen utarbeta allmänna råd för informationsverksamheten vid mottagande av asyl- och hjälpsökande i den stora skala som utredningen beskriver i sina tre delscenarion.

Planläggning av hälsokontrollen m.m.

Hälso- och sjukvården är en trång sektor framför allt när många människor i dålig kondition fysiskt och psykiskt som i delscenariona 2 och 3 kommer till Sverige. Även i scenario 1 får hälso- och sjukvården emellertid en hel del arbetsuppgifter som den inte är van vid. Det finns också skäl att genom olika slag av förberedelser underlätta arbetet när samhället plötsligt ska ta hand om ett stort antal asyl- eller hjälpsökande. Samordningen mellan den hälso- och sjukvård som är en uppgift för landstingen och det hälsoskydd som kommunen har ansvaret för behöver tillgodoses.

Socialstyrelsen har ett övergripande ansvar för planering och försörjning inom hälso- och sjukvård, socialtjänst och miljö- och hälsoskydd inför kriser och krig. Till myndighetens uppgifter hör också att få till stånd en planering av hälso- och sjukvårdens insatser vid fredstida katastrofer – framför allt livräddande åtgärder i stor skala ute på en skadeplats eller i ett skadeområde. Den mer detaljerade planeringen

inom hälso- och sjukvården – både av verksamheten i krig eller krigsfara och av katastrofinsatser i fred – sker emellertid hos huvudmännen själva. Socialstyrelsen har utarbetat ett underlag för planeringen som ger en inriktning av verksamheten. För beredskapen i krig innebär det att Socialstyrelsen för vart och ett av civilområdena beräknar den operationskapacitet och det antal vårdplatser som bör finnas i den civila hälso- och sjukvårdens krigsorganisation. Civilbefälhavarnas uppgift är att med sjukvårdshuvudmännen komma överens om uppdelningar mellan dessa.

Underlaget för planeringen av insatser mot *fredstida hot* är inriktat på metoder och principer för verksamheten och innehåller ingen beräkning av t.ex. vårdplatsbehovet. Civilbefälhavarna har inget ansvar i det här sammanhanget.

Utredningen föreslår att Socialstyrelsen får i uppdrag att tillsammans med företrädare för sjukvårdshuvudmännen överväga metoder och principer för den hälsokontroll – inkl. smittskyddskontroll – och hälso- och sjukvård som mottagande av flyktingar i mycket stor skala skulle komma att fordra. Det är viktigt för smittskyddsverksamheten att hälso- och sjukvården fortlöpande får uppgifter om vilka smittsamma sjukdomar som förekommer i de länder som de asyl- eller hjälpsökande har lämnat. Detta slag av förvarning kan bestå av uppgifter från svenska beskickningar utomlands eller från internationella organisationer som WHO. Även massmediernas rapportering kan vara till nytta i det här sammanhanget. Övervägandena bör bl.a. också omfatta samordningen mellan hälso- och sjukvården och hälsoskyddet.

Utredningen förutsätter att sjukvårdshuvudmännen själva överväger

vilka åtgärder som de bör vidta för att lokalt och regionalt förbereda mottagandet. Övervägandena bör särskilt omfatta de problem som kan uppkomma om många av de asyl- eller hjälpsökandena har smittsamma sjukdomar eller bär på smittämnen och avse bl.a. samordningen mellan hälso- och sjukvården och hälsoskyddet. Även frågor om laboratorieberedskapen bör behandlas i det här sammanhanget.

Sjukvårdshuvudmännen bör till Socialstyrelsen redovisa de uppgifter och bedömningar som framkommit genom hälso- och sjukvårdens förberedelser för mottagandet av asyl- eller hjälpsökande i stor skala. Socialstyrelsen bör få i uppdrag att göra en sammanställning av uppgifterna och till regeringen överlämna sin bedömning av sjukvårdshuvudmännens beredskap.

6.4 *Behovet att rättsligt reglera verksamheten*

De förslag till åtgärder som utredningen redovisar i betänkandet fordrar i flera fall en rättslig reglering i form av *lag*. Det handlar dels om att föreskriva vilka skyldigheter kommuner och landsting ska ha, dels om att ge statliga myndigheter samt kommuner och landsting möjligheter att om det behövs förfoga över personal och egendom.

Den verksamhet som kommuner och landsting enligt utredningens förslag ska svara för eller som berör deras verksamhet och följaktligen behöver lagregleras är denna:

- * *Inkvartering, utspisning, transporter m.m. som kommunen svarar för;*

- * *Hälsokontroll som sjukvårdshuvudmännen utför (skyldighet att ge akut sjukvård och att svara för smittskyddsåtgärder föreligger redan);*
- * *Ledning av verksamhet i länen som länsstyrelserna svarar för;*
- * *Ledning av verksamhet som regeringen svarar för eller uppdrar åt andra myndigheter – centrala eller regionala – att genomföra.*

Detaljer i ansvar och uppgifter som enbart berör statliga myndigheters verksamhet – t.ex. de åtgärder som kan bli resultatet av överväganden om övervakningen och kontrollen till sjöss och polisens registrering – regleras genom *förordningar* som regeringen beslutar om.

Som utredningen redovisat i flera avsnitt av betänkandet har överdirektör Per-Erik Nilsson, Statens invandrarverk, på regeringens uppdrag utarbetat ett *förslag till lag om vistelsetillstånd för skyddssökande utlännningar från konflikt- eller krisområden*.

Frågan om hur skyldigheterna för kommuner och landsting ska lagregleras och hur myndigheter av olika slag ska få möjligheter att förfoga över personal och egendom – vilken typ av lagstiftning som det är lämpligt att införa – har flera aspekter. Det gäller bl.a. att åstadkomma lösningar som är så allmängiltiga som möjligt. Bestämmelserna ska helst kunna användas inte bara vid mottagande av asyl- eller hjälpsökande i stor skala utan också vid andra slag av påfrestningar, t.ex. långvariga avbrott i el- eller vattenförsörjningen. De ska således kunna tillämpas vid flera av de händelser som utredningen behandlar i sina övriga sex scenarion. En redogörelse för huvuddragen i dessa scenarion finns i *kapitel 1*.

För utredningens räkning har utarbetats en promemoria med synpunkter på den rättsliga reglering av åtgärder mot påfrestningar i det fredstida samhället av de olika slag som utredningen redovisar i betänkan- det. Promemorian visar på de avvägningar som det är nödvändigt att göra med hänsyn till bl.a. regeringsformens föreskrifter om förhållan- det mellan enskilda och det allmänna.

Följande avsnitt innehåller en redogörelse och diskussion baserad på promemorian. Utredningen vill framhålla att den på detta stadium i sitt arbete inte tar ställning till vilken typ av lagstiftning som det kan vara lämpligt att välja. Detta kommer att ske först när utredningen har gjort de överväganden som blir följden av övriga scenarion och utredningens bedömning kommer följaktligen att redovisas i annat sammanhang längre fram.

6.5 *Olika sätt att rättsligt reglera beredskapen som utredningen föreslår*

Inledning

Promemorian tar upp frågor om hur en rättslig reglering av samhällets åtgärder vid påfrestningar i det fredstida samhället kan komma att se ut. Övervägandena sker mot bakgrund av bestämmelserna i regerings- formen och annan lagstiftning i liknande ämnen. De närmast *följande avsnitten* innehåller redogörelser för några lagar som har central bety- delse i det här sammanhanget – och som avser förfogande i krig m.m. – och för de bestämmelser som gäller om åtgärder vid extraor- dinära förhållanden i fred, t.ex. ransonering och räddningstjänst. Re-

dovisningen innehåller korta beskrivningar även av annan kristidslagstiftning. Utredningen redogör slutligen för några synpunkter i promemorian på vilken modell som det kan finnas skäl att välja.

Förfogandelagen

Lagens uppbyggnad

De bestämmelser i förfogandelagen (4-6 §§) enligt vilka regeringen – eller en myndighet som regeringen bestämmer – bemyndigas att besluta om förfogande träder i tillämpning om riket kommer i krig. Regeringen får föreskriva att bestämmelserna helt eller delvis ska tillämpas även i andra situationer, nämligen

1. *Om riket är i krigsfara;*
2. *Om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller krigsfara vari riket har befunnit sig och om det till följd av dessa förhållanden föreligger knapphet eller betydande fara för knapphet inom riket på egendom av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen; eller*
3. *Om det visar sig nödvändigt att med hänsyn till försvarsberedskapen inkalla värnpliktiga till tjänstgöring med stöd av 27 § 2 mom. eller 28 § 1 mom. värnpliktslagen (1941:967).*

Regeringen får inte i fredstida situationer av extraordinär natur sätta reglerna om förfogande i tillämpning. Utredningen vill framhålla att den fredstida hotbilden i väsentliga delar har förändrats sedan riksdagen i slutet av 1970-talet stiftade förfogandelagen. Som framgått av redovisningen i kapitel 1 har förändringarna i produktionen av varor och tjänster och i distributionen och administrationen lett till en storskalighet, som ökat specialiseringen och komplexiteten i samhället.

Nya metoder för produktion och annan hantering och kemiska ämnen med tidigare okända risker har tillkommit. De stora tekniska systemen har efter hand blivit alltmer inflätade i varandra. Konsekvenserna av de allvarliga olyckor och andra påfrestningar som äger rum sprider sig lättare än tidigare från en verksamhet till en annan.

Riskerna begränsas i allmänhet inte heller av territoriella gränser. De ökande internationella kontakterna är ett viktigt element i utvecklingen av de fredstida hoten. Vi kan inte längre i samma utsträckning som förr avskärma oss från risker som växer fram i andra länder.

4 § förfogandelagen anger i vilket syfte förfogande för statens eller annans räkning får ske. Förfogandet ska tillgodose ett för totalförsvaret eller folkförsörjningen ofrånkomligt behov av egendom eller tjänster, som inte utan olägenhet kan tillgodoses på annat sätt.

Av 5 § framgår vilka åtgärder som begreppet förfogande innefattar. Det går t.ex. att ta i anspråk en fastighet med nyttjanderätt och annan egendom med nyttjanderätt eller äganderätt. En person kan åläggas en tillfällig uppgift för försvarsmakten som vägvisare, budbärare, arbetsmanskap eller sjukvårdspersonal. En ägare eller innehavare av en lageranläggning eller av transportmedel kan bli ålagd att förvara egendom respektive att utföra transporter. 6 § anger vilka "förberedande" åtgärder som får vidtas. 7-15 §§ innehåller begränsningar som gäller formerna för åtgärderna.

Övriga bestämmelser i förfogandelagen gäller grunderna för ersättning för förfogande, handläggning av ersättningsärenden, utbetalning av

ersättning, uppgiftsskyldighet för den mot vilken ett förfogande är riktat samt ansvar för brott mot bestämmelserna i lagen.

Den konstitutionella bakgrunden

Förfogandelagen är utformad som en fullmaktslag. Den träder som framgått automatiskt i tillämpning när riket är i krig. Vid krigsfara och under vissa andra utomordentliga förhållanden måste regeringen emellertid besluta om att lagen ska tillämpas.

Bestämmelser om riksdagens och regeringens kompetens att meddela föreskrifter finns i regeringsformen (RF). Enligt 8:3 RF ska föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda – eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden – meddelas genom lag. Sådana föreskrifter är bl.a. bestämmelser om rekvisition och annat sådant förfogande.

Lag stiftas av riksdagen ensam. Regeringen kan efter riksdagens bemyndigande enligt 8:7 RF genom förordning meddela föreskrifter som avser vissa särskilt angivna ämnen. Det ska framhållas att bemyndigandet – utom ett i detta sammanhang oväsenligt undantag – inte ger regeringen rätt att meddela föreskrifter som begränsar de fri- och rättigheter som avses i 2 kap. RF. Äganderätten ingår inte i fri- och rättighetskatalogen, men 2:18 RF föreskriver att varje medborgare vars egendom tas i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande ska vara tillförsäkrad ersättning för förlusten enligt grund-er som är bestämda i lag.

De i 8:7 RF angivna ämnena är

1. *Skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa;*
2. *Utlännings vistelse i riket;*
3. *In- och utförelse av varor, av pengar eller av andra tillgångar, tillverkning, kommunikationer, kreditgivning, näringsverksamhet, ransonering eller utformning av byggnader, anläggningar och bebyggelsemiljö;*
4. *Jakt, fiske, djurskydd eller natur- och miljövård;*
5. *Trafik eller ordningen på allmän plats;*
6. *Undervisning och utbildning;*
7. *Förbud att röja sådant som någon har erfarit i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt.*

Lagstiftningen i krig behandlas i 13:6 RF. Regeringen kan med stöd av bemyndigande i lag genom förordning meddela sådana föreskrifter som enligt grundlag ska meddelas genom lag, om riket är i krig eller i krigsfara eller om det råder sådana utomordenntliga förhållanden som är orsakade av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i. Om det även i annat fall är nödvändigt med hänsyn till försvarsberedskapen, kan regeringen med stöd av bemyndigande i lag genom förordning bestämma att i lag meddelad föreskrift om rekvisition eller annat sådant förfogande ska börja eller upphöra att tillämpas. Det ska i en lag med bemyndigande av detta slag noga anges under vilka förutsättningar bemyndigandet får utnyttjas.

Departementschefen uttalar i propositionen till RF (prop. 1973:90, s. 444f) att det är angeläget att den konstitutionella nödrätten begrän-

sas så mycket som möjligt. Enligt departemenstchefen är det av synnerligen stor betydelse att det redan i fred finns konstitutionella regler som i största möjliga utsträckning gör det möjligt för statsmakterna och andra offentliga organ att även i *krissituationer* agera inom grundlagens ram. Detta reducerar riskerna för tvister om det konstitutionellt riktiga i de offentliga organens handlande, samtidigt som det blir svårare för oansvariga grupper att gripa makten i kritiska lägen.

De i 13 kap. RF intagna reglerna gör det möjligt att i en mycket betydande utsträckning bryta igenom det konstitutionella regelsystemet i övrigt. Det är därför enligt departementschefens uppfattning angeläget att reglernas tillämpningsområde begränsas så mycket som möjligt. De flesta bestämmelserna i 13 kap RF är av dessa skäl tillämpliga endast i krig eller i krigsfara. Föreskrifterna avser i några fall – hit hör 6 § – även sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig utomlands eller av att riket har befunnit sig i krig eller krigsfara.

28 § 1 mom. *värnpliktslagen* föreskriver att en värnpliktig under höjd beredskap är skyldig att fullgöra krigstjänstgöring. Enligt 27 § 2 mom. är en värnpliktig – om det behövs med hänsyn till landets försvarsberedskap – skyldig att på det sätt regeringen bestämmer fullgöra beredskapsövningar. *Lagen* (1992:1403) *om höjd beredskap* föreskriver att beredskapen i Sverige kan höjas för att stärka totalförsvaret. Höjd beredskap är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Om Sverige är i krig råder högsta beredskap. Är landet i krigsfara eller råder utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utomlands eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara får regeringen bestämma om skärpt eller högsta beredskap. Så snart inkallelse har skett enligt 27 § 2 mom. värnpliktslagen får regeringen

med stöd av lag bestämma att i lag meddelad föreskrift som gäller rekvisition eller förfogande ska börja eller upphöra att tillämpas. Detta följer av 13:6 första stycket sista meningen RF. Denna möjlighet till delegering har riksdagen använt sig av även i förfogandelagen.

En följd av det begränsade tillämpningsområdet i 13 kap. RF är att delegerande av normgivningsmakt åt regeringen i krissituationer som inte är av säkerhetspolitisk natur måste ha stöd i 8 kap. RF. Departementschefen finner inte att det skulle vara några olägenheter förenade med detta (prop. 1973:90, s. 456).

Motiven för begränsningen i förfogandelagens tillämpningsområde

Den konstitutionella grunden för fullmaktslagstiftningen kom genom 1974 års RF i ett nytt läge.

Förfogandelagen ersatte *rekvisitionslagen* (1942:583), *beredskapsförfogandelagen* (1942:584) och *allmänna förfogandelagen* (1954:279). Räckvidden var olika i dessa tre lagar (prop 1977/78:72, sid 25f). Rätten att rekvirera egendom enligt rekvisitionslagen förutsatte att "rikets försvarsmakt eller någon del därav ställts på krigsfot". Detta gällde oavsett om åtgärden syftade till att upprätthålla rikets neutralitet eller att avvärja ett befarat eller påbörjat angrepp. Beredskapsförfogandelagen skulle tillämpas i ett tidigare riskskede än rekvisitionslagen. Tillämpningen av denna lag skulle upphöra om rekvisitionslagen blev tillämplig. Beredskapsförfogandelagens ändamål var att under beredskapstillstånd – innan mobilisering ännu hade anbefallts – möjliggöra tvångsanskaffning av vissa förnödenheter för försvarsmaktens behov.

Allmänna förfogandelagen var – till skillnad från rekvisitionslagen och beredskapsförfogandelagen – tillämplig även i vissa situationer när det rådde utomordentliga förhållanden som inte hade säkerhetspolitiska orsaker. Lagen skulle tillämpas när riket befann sig i krig eller krigsfara, men också vid knapphet eller betydande fara för knapphet inom riket på förnödenheter som erfordrades för krigsbruk eller för ekonomisk försvarsberedskap eller som annars var av vikt för befolkningen eller produktionen. Knappheten eller faran för knapphet skulle ha uppkommit till följd av krig som riket befunnit sig i eller krig mellan främmande makter eller annan utom riket inträffad utomordentlig händelse. Beslut av regeringen om förfogande med stöd av allmänna förfogandelagen var således inte möjligt vid fredstida kristillstånd som hade orsakats av inre skeenden.

1978 år förfogandelag kom inte att innebära en total koncentration av den vittförgrenade och komplicerade förfogandelagstiftningen. Utanför förfogandelagen hamnade de komplex av bestämmelser som reglerade ransonering, prisreglering och närliggande frågor.

Tillkomsten av 13:6 RF underlättade valet av princip för utformning av de gemensamma bestämmelserna i förfogandelagstiftningen och som gällde förutsättningen för lagens tillämpning. Paragrafen som utgör den statsrättsliga grunden för förfogandelagen gjorde tillämpningsområdet för bemyndigandelagstiftningen snävare än området för allmänna förfogandelagen. Detta område omfattar – utöver krig och krigsfara – endast sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara vari Sverige har befunnit sig. Det räcker inte att knapphetsläget har orsakats av en annan utomordentlig

händelse som har inträffat utom riket och – än mindre – av en sådan händelse som har ägt rum inom riket.

I propositionen till förfogandelagen framhåller föredraganden om de situationer i vilka lagen ska kunna tillämpas:

Det är från rättssäkerhetssynpunkt angeläget att ramen för en bemyndigandelagstiftning inte görs vidare än omständigheterna kräver. Den naturliga utgångspunkten för fastställande av en sådan ram utgör 13 kap. 6 § RF. Utanför det föreslagna tillämpningsområdet bör alltså falla sådana utomordentliga förhållanden som har annan orsak än krig och krigsfara. Detta innebär en inskränkning i jämförelse med allmänna förfogandelagens tillämpningsområde. En följd härav blir att man i en bristsituation som inte har sin grund i krig eller krigsfara får finna stöd i annan lag än förfogandelagen för åtgärder som innebär att egendom fråntas enskilda. Sådana åtgärder kan behöva vidtas för att bl.a. genomföra en ransonering. Också i andra fall, t.ex. vid naturkatastrofer, kan finnas behov av att tillgripa förfogande. Mot denna bakgrund kan det sättas i fråga – vilket också gjordes under remissbehandlingen – om inte tillämpningsområdet för denna föreslagna förfogandelagen bör utvidgas till att omfatta också nyss angivna situationer.

Föredraganden anförde emellertid längre fram i propositionen:

Som jag redan framhållit bör en lagstiftning som lämnar regeringen fullmakt att ingripa i enskilda medborgares rättigheter ges ett så snävt tillämpningsområde som möjligt. En lagstiftning som är avsedd för krig och beredskap bör därför inte inrymma fullmakter som kan utnyttjas i fredstid. Behovet av fullmakt för regeringen att besluta om förfogande vid fredstida ransonering bör tillgodoses inom ramen för ransoneringslagstiftningen. Om i fredstid skulle uppkomma andra behov av förfogande, torde i regel finnas tid för en riksdagsbehandling av frågan om vilka åtgärder som kan behövas. Skulle så inte vara fallet, t.ex. vid en naturkatastrof av stor omfattning, har man anledning att räkna med att myndigheterna utan stöd av en förfogandelagstiftning får tillgång till den egendom som behövs för att mildra katastrofens verkningar.

Ransoneringslagen

Ransoneringslagens utformning påminner om förfogandelagens. De bestämmelser (6-9 §§) som ger regeringen rätt att fatta nödbeslut av visst slag träder automatiskt i kraft om riket kommer i krig. Regeringen får också föreskriva att dessa bestämmelser helt eller delvis ska tillämpas om

1. *Riket är i krigsfara;*
2. *Det till följd av krig eller av krigsfara vari riket befunnit sig eller av annan utomordentlig händelse föreligger knapphet eller betydande fara för knapphet inom riket på förnödenhet av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen. Föreskrift enligt denna punkt ska avse viss tid, högst ett år. Föreskrift ska underställas riksdagens prövning inom en månad efter att den har utfärdats.*

När ransoneringslagens 6-9 §§ är tillämpliga får regeringen om det är nödvändigt för hushållningen med en i föregående stycke avsedd förnödenhet föreskriva att denna inte får saluhållas, utbudas mot vederlag, överlåtas eller förvärfvas. Regeringen kan även föreskriva att dessa transaktioner endast får äga rum under vissa villkor eller att förnödenheten får användas endast för vissa ändamål.

Regeringens fullmakt att sätta bestämmelserna i ransoneringslagen i tillämpning är mer vidsträckt än motsvarande fullmakt i förfogandelagen. Fullmakten i ransoneringslagen gäller som framgått i vissa situationert även när riket inte befinner sig i krig eller krigsfara. Regeringens kompetens går på den här punkten utanför ramen för 13:6 RF och stöder sig även på 8 kap. RF.

Oljekrislagen och prisregleringslagen

Även *oljekrislagen* (1975:197) är en fullmaktslag. Regeringen får under förutsättningar som framgår av 2 § föreskriva att 6-9 §§ ransoneringslagen ska äga tillämpning.

Enligt 8 § *prisregleringslagen* (1989:978) får regeringen föreskriva att vissa bestämmelser i lagen ska tillämpas när det av någon annan orsak än krig eller krigsfara är risk för en allvarlig prisstegring på en eller flera viktiga varor eller tjänster. Bestämmelserna avser bl.a. prisstopp, förhandsanmälningskydd och tvångskartellering.

Den rättsliga grunden för de bestämmelser i ransonerings-, oljekris- och prisregleringslagarna som bemyndigar regeringen att sätta lagarna i tillämpning är 8:7 tredje stycket RF.

Räddningstjänstlagen

Räddningstjänstlagen (1986:1102) innehåller i första hand föreskrifter om hur samhällets räddningstjänst ska organiseras och bedrivas. Med räddningstjänst avses de räddningsinsatser som staten eller kommunerna svarar för vid olyckshändelser för att hindra och begränsa skador på människor eller egendom eller i miljön. Räddningstjänsten omfattar åtgärder vid brand och andra olyckshändelser som översvämningar, jordskred och utsläpp av olja eller farliga ämnen.

I lagen ingår också bestämmelser om olycks- och skadeförebyggande åtgärder som ska vidtas dels av kommunerna, dels av enskilda –

framför allt ägare eller innehavare av byggnader eller andra anläggningar.

Räddningstjänstlagen innehåller slutligen bestämmelser om rättigheter och skyldigheter för enskilda – bl.a. om tjänsteplikt, ingrepp i enskild rätt och rätt till ersättning.

Varje person mellan 18 och 65 år är enligt 44 § räddningstjänstlagen skyldig att efter förmåga medverka i räddningstjänsten på anmodan av räddningsledaren. Bland de tjänstepliktiga som är bosatta inom kommunen får den kommunala nämnd som svarar för räddningstjänsten ta ut lämpliga personer – i första hand frivilliga – för att ingå i kommunens räddningsvärn. De uttagna är skyldiga att delta i övningar under högst 20 timmar per år.

En ägare eller innehavare till en byggnad eller anläggning är enligt 41 § skyldig att hålla brandsläcknings- och livräddningsutrustning. Det finns också en plikt att larma och en skyldighet att lämna upplysningar om personal och egendom som kan användas i räddningstjänst.

Räddningstjänsten kan också fordra ingrepp i enskild rätt. Dessa ingrepp kan syfta till att avvärja fara för liv, hälsa eller egendom eller för skada i miljön. Räddningsledaren får enligt 45 § bereda sig själv och medverkande personal tillträde till annans fastighet, avspärra eller utrymma ett område, använda, föra bort, utrymma eller förstöra egendom samt göra andra ingrepp i annans rätt, om ingreppet är försvarligt med hänsyn till farans beskaffenhet, den skada som ingreppet vållar och omständigheterna i övrigt.

Viss undantagslagstiftning

Med stöd av 13:6 RF har riksdagen i ett flertal lagar tagit in bestämmelser om vissa undantag från föreskrifterna som gäller under krig och krigsfara m.m. Dessa bestämmelser är till sin karaktär en fullmaktslagstiftning.

I *utlänningslagen* (1989:529) finns regler i 12 kap. 4 och 5 §§ som ger regeringen rätt att under sådana förhållanden som anges i 13:6 RF (krig, krigsfara m.m.) meddela föreskrifter som bl.a. gäller utlänningsars inresa, utresa och vistelse i landet.

25 § *hälso- och sjukvårdslagen* (1982:763) föreskriver att regeringen får meddela särskilda föreskrifter om hälso- och sjukvården i krig, vid krigsfara eller sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att landet har befunnit sig i krig eller krigsfara.

I *socialtjänstlagen* (1980:620), *hälsoskyddslagen* (1982:1080) och *smittskyddslagen* (1988:1472) finns samma slag av föreskrifter som i 25 § hälso- och sjukvårdslagen.

Tänkbara modeller för lagstiftning

Allmänt

Flera lagar har som framgått av den föregående redovisningen betydelse för åtgärder som behöver vidtas i krig eller vid krigsfara. En del av denna lagstiftning är en s.k. undantagslagstiftning (fullmaktslagstiftning) och bygger i huvudsak på föreskrifterna i 13:6 RF. Denna

lagstiftning kan inte tillämpas vid extraordinära händelser i fred utan tar sikte enbart på krig och krigsfara m.m. Införandet av en liknande lagstiftning för händelser i fred fordrar sannolikt ändringar i regeringsformen.

Som utredningen framhållit tidigare i avsnitt 6.5 har den fredstida hotbilden i väsentliga delar förändrats sedan riksdagen i slutet av 1970-talet stiftade förfogandelagen. Förändringarna i produktionen av varor och tjänster och i distributionen och administrationen har lett till en storskalighet, som ökat specialiseringen och komplexiteten i samhället. Nya metoder för produktion och annan hantering och kemiska ämnen med tidigare okända risker har kommit fram. De stora tekniska systemen har efter hand blivit alltmer inflettade i varandra. Riskerna begränsas inte av sektoriella eller territoriella gränser. De ökande internationella kontakterna med allt större integrering av näringsliv och samhälle är ett viktigt element i hotutvecklingen. Vi kan inte i samma utsträckning som förr avskärma oss från risker som växer fram i andra länder.

Kan förfogandelagens tillämpningsområde utökas?

En lagtekniskt enkel metod att utöka förfogandelagens tillämpningsområde är att i 2 § av denna lag föra in ett tillägg som går ut på att regeringen får föreskriva att 4-6 §§ ska tillämpas, om det råder sådana "utomordentliga förhållanden som är föranledda av". Punkterna ersätts med en beskrivning som i koncentrerad form anger i vilka fredstida situationer regeringen ska ha normgivningskompetens.

Regeringens fullmakt att sätta 4-6 §§ förfogandelagen i tillämpning är

för närvarande grundad uteslutande på 13:6 RF. För att riksdagen i lag ska få bemyndiga regeringen att genom förordning meddela föreskrift i andra situationer än sådana som avses i 13:6 RF fordras att föreskriften avser något av de ämnen som anges i 8:7 RF. Ett annat krav är att den utfärdade föreskriften inte får begränsa någon av de mänskliga fri- och rättigheterna i 2 kap. RF. Det senare följer av 8:1 RF.

Riksdagen får också enligt 8:3 och 8:5 RF avhända sig normgivningskompetens. Dessa bestämmelser avser "ekonomisk" lag och kommunallag och är inte relevanta i det här sammanhanget.

Det är svårbedömt i vilken utsträckning de åtgärder som regeringen får vidta enligt förfogandelagen – om ens någon – faller in under punkterna i 8:7 RF. Att inte någon av åtgärderna i 5-6 §§ förfogandelagen kan avse ett av ämnena i punkterna 2-7 torde vara helt klart.

Som skäl för att åtgärderna i förfogandelagen helt eller delvis faller in under 8:7 punkt 1 RF kan åberopas att åtgärderna bl.a. har till syfte att skydda liv, personlig säkerhet eller hälsa. Detta gäller i varje fall 5 § 6 förfogandelagen, som föreskriver att en person kan "åläggas tillfällig uppgift som sjukvårdspersonal". Även 5 § 5, som gör det möjligt att ålägga en ägare av transportmedel att utföra transporter, syftar i många fall till att skydda liv eller personlig hälsa. Mot detta kan invändas att i grundlagsbestämmelsens första stycke talas om "ämnena" – inte om syften. Att vissa åtgärder vidtas i syfte att skydda liv innebär inte med nödvändighet att den av regeringen meddelade föreskriften som säger att åtgärderna får vidtas hänförs till ämnet att skydda liv.

De föreskrifter som regeringen får meddela med stöd av dessa författningar torde i större utsträckning än de bestämmelser som kan meddelas med stöd av förfogandelagen direkt syfta till att skydda liv, personlig säkerhet eller hälsa. Flera av åtgärderna i 5 § förfogandelagen – framför allt punkterna 1, 5 och 6 – har också detta syfte men mer indirekt. Om detta räcker för att regeringens normgivningskompetens enligt förfogandelagen ska anses avse ett ämne i 8:7 p. 1 RF är inte helt klart.

Om en noggrannare analys av möjligheterna att på detta sätt utöka förfogandelagens tillämpningsområde skulle ge ett negativt besked innebär inte detta att alla möjligheter till utvidgning av förfogandelagen är uttömda. Ett annat sätt kan vara att göra det ovan redovisade tillägget i anslutning till 2 § och samtidigt formulera om förfogandeåtgärderna i 5 § – och kanske ge dem ett nytt materiellt innehåll – så att de avser något av ämnena i 8:7 RF. En annan metod är att regeringen i en situation som inte är av säkerhetspolitisk natur får rätt att föreskriva att endast vissa i förväg angivna bestämmelser ska tillämpas. Det går givetvis att kombinera dessa båda metoder.

En allmän undantagslag

Ett alternativ som anknyter till möjligheten att utöka förfogandelagens tillämpningsområde är vidare att införa en allmän undantagslag av den typ som förekommer i vissa andra länder. En sådan lagstiftning skulle kunna sättas i kraft inom de län, kommuner eller andra områden som särskilt drabbas av den extraordinära händelsen. Mycket av det som har redovisats om regeringsformens krav torde vara relevant även för en diskussion om ett sådant alternativ. Även införandet av

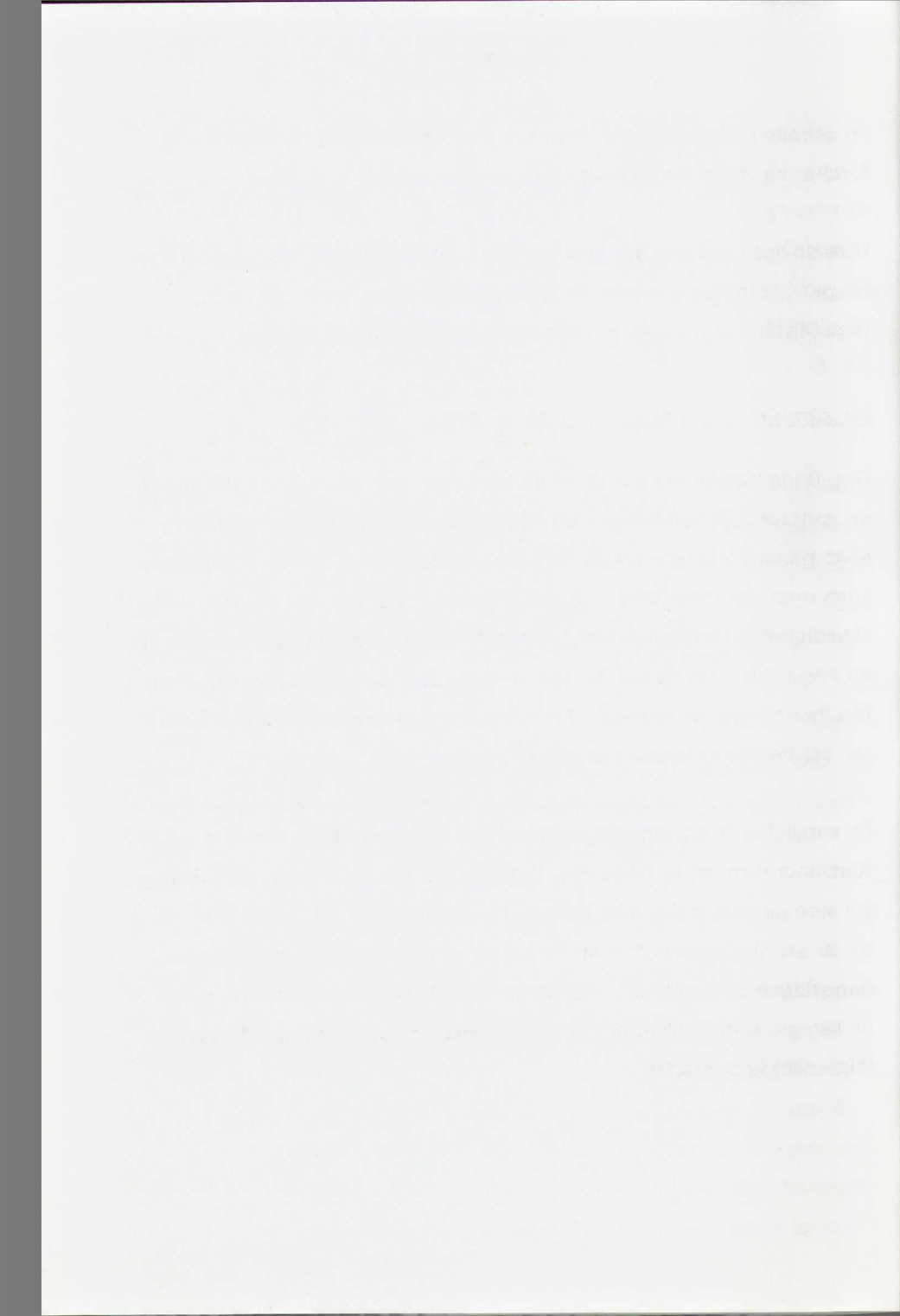
en allmän undantagslag av den typ som utredningen här diskuterar fordrar sannolikt en ändring av regeringsformen.

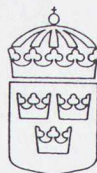
Utredningen kommer för sina fortsatta överväganden om lagstiftningsfrågorna att utarbeta en redogörelse för de regler om undantagstillstånd m.m. som förekommer i *ett antal andra länder*.

En särskild lag om föreskrifter för enskilda

Det finns lagtekniskt också andra lösningar som gör att samhället vid en extraordinär händelse i fred kan förfoga över enskildas egendom eller tjänster. Det går att direkt i lag fastslå att var och en – eller den som uppfyller vissa krav – är skyldig att när det behövs fullgöra vissa skyldigheter. Detta sker i så fall på anmodan av en myndighet eller av en företrädare för denna. En lag av detta slag är alltid tillämplig. Den förutsätter inte till skillnad från fullmaktslagarna att regeringen beslutar att bestämmelserna ska sättas i kraft.

En möjlighet är att räddningstjänstlagen utvidgas till att omfatta de situationer som det är fråga om. Det kan i så fall givetvis bli nödvändigt att komplettera lagen med ett antal bestämmelser. Ett annat alternativ är att riksdagen stiftar en ny lag av samma typ som räddningstjänstlagen eller som det i betänkandet tidigare redovisade förslaget till lag om vistelsetillstånd för skyddssökande utlänningar från konflikt- eller krisområden.





Kommittédirektiv

Dir. 1993:4

Utredning om påfrestningar och risker i det fredstida samhället samt om vissa frågor inom totalförsvarets civila del

Dir. 1993:4

Beslut vid regeringssammanträde 1992-12-21

Chefen för Försvarsdepartementet, statsrådet Björck, anför.

1. Mitt förslag

Jag föreslår att en kommitté tillkallas för att utreda påfrestningar och risker i det fredstida samhället samt vissa frågor inom totalförsvarets civila del.

2. Inledning

Förmågan hos totalförsvarets civila del grundas på det fredstida samhälls resurser och dess handlingsberedskap och omställningsförmåga inför extraordinära situationer. Ett starkt och allsidigt näringsliv tillsammans med effektiva, robusta och flexibla samhällsfunktioner i övrigt har härvidlag en avgörande betydelse.

De beredskapsåtgärder som vidtas inför krig och krigshotande situationer grundas på och kompletterar åtgärder som vidtas mot skilda risker i det fredstida samhället. Beredskapsverksamheten bör, måhända i högre grad än hittills, inriktas mot att omfatta hela hotskalan fred-kris-krig och i större utsträckning ingå i de ordinarie riskbedömningar som respektiva verksamhetsutövare gör.

Den som har ansvar för en verksamhet i fred förutsätts ha motsvarande ansvar i krig. Denna ansvarsprincip medför ett ansvar för att beredskapsaspekterna beaktas vid planeringen och genomförandet av verksamheten i fred.

Som jag närmare kommer att utveckla i det följande har utvecklingen under de senaste decennierna generellt sett medfört att samhällets sårbarhet för olika störningar har ökat. Samtidigt har riskerna i samhället ändrat karaktär och i vissa avseenden ökat.

En analys av vilka påfrestningar och risker som hotar i det fredstida samhället behöver genomföras.

Riksdagen beslutade våren 1992 om totalförsvarets inriktning för åren 1992/93 - 1996/97 (prop. 1991/92:102, bet. 1991/92:FöU12, rskr. 1991/92:337).

Försvarsutskottet framhöll i sitt betänkande att det kan finnas skäl att i särskild ordning överväga hur samhällets beredskap mot olika fredstida hot skall kunna stärkas. I det sammanhanget bör även, som ett led i förberedelserna inför nästa totalförsvarsbeslut, övervägas vissa frågor inom totalförsvarets civila del.

Vad utskottet anfört gav riksdagen som sin mening regeringen till känna. I likhet med riksdagen anser jag att en parlamentarisk kommitté bör tillkallas för att överväga dessa frågor.

Regeringen bemyndigade den 20 juni 1991 chefen för Försvarsdepartementet att tillkalla en särskild utredare för att göra en översyn av dels ledningsorganisationen på central och regional nivå inom totalförsvaret, dels myndighetsstrukturen inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde. Enligt direktiven (dir. 1991:44) skall utredningen när det gäller totalförsvarets civila del bl.a. lämna förslag beträffande ledningsorganisationen och myndighetsstrukturen.

3. Påfrestningar och risker i det fredstida samhället

De senaste decenniernas utveckling har inneburit en väsentlig ökning av samhällets specialisering och komplexitet. Samtidigt ställs högre krav på produktivitet och kostnadseffektivitet vilket påverkar verksamhetens inriktning i enskilda fall. På ett helt annat sätt än tidigare är samhällets olika verksamheter integrerade i och beroende av varandra. Sammantaget kan detta fört med sig en ökad sårbarhet. Störningar i en samhällsfunktion kan få konsekvenser på många områden. Exempel härpå är elförsörjningen och telekommunikationerna. Också datorberoendet leder till ökad sårbarhet. Ett annat drag i samhällsutvecklingen är att den storskalighet som eftersträvas i produktion och distribution ökar riskerna för att enstaka olyckor, t.ex. vid tillverkning, lagring och transport av farliga ämnen, kan få allvarliga konsekvenser för människor och miljö.

Driften av kärnkraftverk är förknippad med särskilda säkerhetsproblem. Liknande säkerhetsproblem kan vara förknippade med driften av stora kemiska fabriker och andra anläggningar där farliga ämnen hanteras. Eftersom svåra olyckor kan få gränsöverskridande effekter berör dessa problem inte

bara de länder där anläggningarna är belägna.

Mindre beroende av samhällsutvecklingen är följderna av naturkatastrofer av olika slag. Den nämnda ökade komplexiteten i samhället har emellertid medfört att konsekvenserna även av sådana händelser i vissa fall kan bli större och svårare att förutse än tidigare.

En starkt förvärrad ekonomisk situation eller en större kärnkraftolycka i de f.d.-öststaterna kan komma att medföra en sådan tillströmning av flyktingar att påfrestningarna i olika avseenden på samhället kan bli dramatiska.

Det bör också framhållas att även om samhällsutvecklingen medför att riskerna för allvarliga olyckor och samhällsstörningar förändras, innebär den också att nya möjligheter och resurser kan skapas för att minska konsekvenserna av olyckorna och störningarna inom samhällets olika delar.

Riskerna är inte beroende av nationella, sektoriella och administrativa gränser. Detta förhållande medför, tillsammans med samhällets ökade komplexitet, krav på en ökad samverkan mellan statliga myndigheter, kommuner och näringsliv. Som grund för att en samverkan äger rum och för att erforderliga åtgärder vidtas bör ligga olika slag av riskanalyser. En ledstjärna bör vara ökade krav på att i de fall någon förorsakar risker skall denne också ansvara för att åtgärder mot dem vidtas. Detta ligger i linje med den på miljöskyddsområdet vedertagna s.k. Polluter Pays Principle.

På alla de här nämnda områdena finns en beredskap som innefattar organisatoriska, personella, ekonomiska, administrativa och legala åtgärder. På vissa områden vidtas också, inom ramen för planeringen inom totalförsvarets civila del mot säkerhetspolitiska kriser och krig, beredskapsåtgärder som är av betydelse även vid fredstida störningar.

Förutom de faktorer jag ovan nämnt kan det svenska samhället utsättas för även andra svåra påfrestningar. Vårt öppna samhälle kan i vissa situationer vara sårbart, både i akuta lägen och som ett resultat av allmän normupplösning. Exempel på detta är kriminalitet, drogmisbruk, regelbrott, etniskt/religiösa polariseringstendenser och rasism. Sådana problem är allvarliga och måste fortlöpande beaktas. Jag anser emellertid att de primärt bör hanteras i annat sammanhang.

Kommittén bör inledningsvis analysera påfrestningar och risker i det fredstida samhället samt överväga om beredskapsåtgärderna är tillräckliga. Analysen skall avse risker och påfrestningar som härrör från såväl svenska som utländska förhållanden. Olika scenarion bör beskrivas och utnyttjas för att belysa konsekvenserna för samhället. Mot bakgrund av att någon systematisk tvärspektoriell analys och bedömning hittills inte gjorts bör kommittén därefter pröva om beredskapsåtgärderna på olika områden är tillräckligt samordnade och om erfarenheter från ett område bedöms kunna utnyttjas i större utsträckning på andra områden.

Bland frågor som härutöver bör studeras är risker bl.a. inom den kemiska

industrin samt frågor om sådan samordning av förebyggande åtgärder från samhällets sida när det gäller bl.a. fysisk planering och yttre miljö. En ökad och mera systematiserad användning av riskanalyser bör övervägas i detta sammanhang. Detta bör även innefatta transporter av farligt gods, där bl.a. valet mellan olika transportslag och olika transportvägar är en väsentlig fråga.

Kommittén bör beakta behovet av och föreslå åtgärder för anpassning till resultaten av det internationella samarbetet, t.ex. ECE-konventionen om gränsoverskridande konsekvenser av industriolyckor, OECD:s Guiding Principles for Chemical Accident Prevention, Preparedness and Response samt OECD:s Polluter Pays Principle.

En svensk beredskap för räddningsinsatser i andra länder har etablerats av Statens räddningsverk i enlighet med vad regeringen berett Riksdagen tillfälle att ta del av (prop. 1989/90:100 bil. 6 s. 55). Kommittén skall pröva förutsättningarna för att inom ramen för denna beredskap öka utnyttjandet av resurser för detta ändamål inom den civila delen av totalförsvaret. Härvid skall kommittén beakta de förslag som den s.k. Pliktutredningen (Fö 1991:02) kan komma att lämna i frågan.

När det gäller den grundläggande ansvarsfördelningen mellan Statens Räddningsverk och Överstyrelsen för civil beredskap skall kommittén utgå från följande.

Ansvar för ledning och samordning av beredskapsförberedelser inom totalförsvarets civila del för säkerhetspolitiska kriser och krig åvilar Överstyrelsen för civil beredskap.

Ansvar för att samordna samhällets verksamhet inom befolkningsskydd och räddningstjänst och för att bevaka riskutvecklingen inom verksamhetsområdet samt verka för att åtgärder vidtas för befolkningens skydd och för att förebygga olyckor åvilar Statens räddningsverk.

Frågor rörande ledningsorganisationen inom totalförsvarets civila del prövas för närvarande av Utredningen (Fö 1991:04) om lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret (LEMO).

Utgångspunkten för kommitténs överväganden och förslag skall vara att samhällets totala kostnader för åtgärder som syftar till att möta påfrestningar och risker i det fredstida samhället skall vara oförändrade eller, t.ex. genom bättre samordning, kunna sänkas.

4. Utvecklingen inom totalförsvarets civila del

Som ett led i förberedelserna inför nästa fleråriga totalförsvarsbeslut bör övervägas vilka drag i samhällsutvecklingen på 5 - 10 års sikt som har särskilt stor betydelse för möjligheterna för totalförsvarets civila del att lösa sina

uppgifter.

Grundläggande är härvid utvecklingen i samhället när det gäller specialisering samt förmågan att motstå påfrestningar genom inneboende robusthet, flexibilitet och omställningsförmåga.

En översiktlig bedömning bör göras om utvecklingen kan medföra väsentliga problem på områden som har central betydelse för förmågan hos totalförsvarets civila del under säkerhetspolitiska kriser och i krig.

En utgångspunkt för kommitténs överväganden skall vara den säkerhetspolitiskt grundade inriktning i stort som fastställdes för totalförsvarets civila del i 1992 års försvarsbeslut.

En bolagisering av statliga affärsverk har inletts. Vissa av de berörda verken har stor betydelse för beredskapen. Inom regeringskansliet övervägs för närvarande hur i varje särskilt fall erforderlig hänsyn skall kunna tas till beredskapsaspekterna. Kommittén bör följa detta arbete.

En överföring av ytterligare uppgifter inom civilförsvaret från staten till kommunerna förbereds. Reformen syftar ytterst till ett samlat ansvar hos kommunerna för befolkningsskyddet och räddningstjänsten på lokal nivå och till en integrering av beredskapsåtgärderna inom funktionen med den förebyggande och skadeavhjälpande verksamheten i fred.

5. Sammanhanget mellan åtgärder för att möta påfrestningar och risker i det fredstida samhället och beredskapsåtgärder mot säkerhetspolitiska kriser och krig

Totalförsvarets civila del har till uppgift att planera och vidta beredskapsåtgärder för säkerhetspolitiska kriser och krig. Dessa åtgärder dimensioneras och utformas utifrån de särskilda krav som dessa situationer ställer. Det måste emellertid betonas att det är det fredstida samhället som utgör den helt avgörande grunden för beredskapen. Åtgärder som vidtas mot påfrestningar och risker i det fredstida samhället är ett viktigt komplement.

Beredskapshänsyn i planeringen av den fredstida verksamheten och samhällsutvecklingen är ett område som fått ökad uppmärksamhet i beredskapsplaneringen. Kommittén bör överväga och föreslå metoder för att förbättra förutsättningarna för sådant hänsynstagande.

De åtgärder som vidtas för att möta påfrestningar och risker i det fredstida samhället vidtas i många fall på områden där åtgärder också vidtas inom ramen för beredskapen mot säkerhetspolitiska kriser och krig. Kommittén bör pröva möjligheterna att inom de olika områdena i ökad utsträckning vidta sådana åtgärder i ett sammanhang.

6. Övriga frågor rörande totalförsvarets civila del

Inom ramen för förberedelserna inför nästa fleråriga totalförvarsbeslut måste överväganden göras rörande ambitionen/målen för totalförsvarets civila del. Viktiga utgångspunkter är bl.a. bedömningar rörande den säkerhetspolitiska utvecklingen samt den närmare arten och omfattningen av försvarsmaktens behov av stöd från totalförsvarets civila del. Jag återkommer senare till regeringen med förslag till hur ett underlag i dessa hänseenden skall tas fram.

7. Tidsplan m.m.

Kommittén bör senast den 30 september 1993 redovisa en delrapport med dels en preliminär analys av påfrestningar, risker och beredskapsåtgärder i det fredstida samhället, dels överväganden och förslag om den samordning av åtgärder som erfordras. Kommittén bör som preliminär utgångspunkt ha att slutredovisning skall göras senast vid utgången av år 1994.

Kommittén skall beakta vad som sägs i regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagets inriktning (dir. 1984:5) och om beaktande av EG-aspekter i utredningsverksamheten (dir. 1988:43).

Kommittén skall samråda med berörda myndigheter, Utredningen (Fö 1991:04) om lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret (LEMO) och Utredningen (M 1992:03) för att se över vissa frågor i plan- och bygglagen, m.m.

8. Hemställan

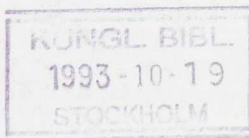
Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen be-
myndigar chefen för Försvarsdepartementet

att tillkalla en kommitté – omfattad av kommittéförordningen (1976:119) – med högst elva ledamöter, med uppdrag att utreda fredstida påfrestningar och risker samt vissa frågor inom totalförsvarets civila del,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta fjärde huvudtitelns anslag *Utredningar m.m.*



Statens offentliga utredningar 1993

Kronologisk förteckning

1. Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. UD
2. Kursplaner för grundskolan. U.
3. Ersättning för kvalitet och effektivitet.
- Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. U.
4. Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. S.
5. Bensodiazepiner - beroendeframkallande psykofarmaka. S.
6. Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. Jo.
7. Löneskillnader och lönediskriminering.
Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Ku.
8. Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. Ku.
9. Postlag. K.
10. En ny datalag. Ju.
11. Socialförsäkringsregister. S.
12. Vårdhögskolor
- kvalitet - utveckling - huvudmannaskap. U.
13. Ökad konkurrens på järnvägen. K.
14. EG och våra grundlagar. Ju.
15. Svenska regler för internationell omfördelning av olja vid en oljekris. N.
16. Nya villkor för ekonomi och politik - ekonomikommissionens förslag. Fi.
16. Nya villkor för ekonomi och politik - ekonomikommissionens förslag. Bilagor. Fi.
17. Ägandet av radio och television i allmänhetens tjänst. Ku.
18. Acceptans Tolerans Delaktighet. M.
19. Kommunerna och miljöarbetet. M.
20. Riksbanken och prisstabiliteten. Fi.
21. Ökat personal. Ju.
22. Vad är ett statsråds arbete värt? Fi.
23. Kunskapens krona. U.
24. Utlänningslagen - en partiell översyn. Ku.
25. Sociala åtgärder för jordbrukare. Jo.
26. Handläggningen av vissa säkerhetsfrågor. Ju.
27. Miljöbalk. Del 1 och 2. M.
28. Bankstödsnämnden. Fi.
29. Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 2. Fi.
30. Rätten till bistånd inom socialtjänsten. S.
31. Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården. S.
32. Ny anställningsskyddslag. A.
33. Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG. Jo.
34. Förarprövare. K.
35. Reaktion mot ungdomsbrott. Del A och B. Ju.
36. Lag om totalförsvarspflicht. Fö.
37. Justitiekanslern. En översyn av JK:s arbetsuppgifter m.m. Ju.
38. Hälso- och sjukvården i framtiden - tre modeller. S.
39. En gräns för filmcensuren. Ku.
40. Fri- och rättighetsfrågor. Del A och B. Ju.
41. Folk- och bostadsräkning år 1990 och i framtiden. Fi.
42. Försvarets högskolor. Fö.
43. Politik mot arbetslöshet. A.
44. Översyn av tjänsteinkomstbeskattningen. Fi.
45. Trosa bryter sig loss. Bytänkande eller demokratis rädning. C.
46. Vissa kyrkofrågor. C.
47. Konsekvenser av valmöjligheter inom skola, barnomsorg, äldreomsorg och primärvård. C.
48. Kommunala verksamheter i egen förvaltning och i kommunala aktiebilag. En jämförande studie. C.
49. Ett år med betalningsansvar. S.
50. Serveringsbestämmelser. S.
51. Naturupplevelser utan buller - en kvalitet att värna. M.
52. Ersättning vid arbetslöshet. A.
53. Kostnadsutjämning mellan kommuner. Fi.
54. Utvisning på grund av brott. Ku.
55. Det allmännas skadeståndsansvar. Ju.
56. Kontrollen över export av strategiskt känsliga varor. UD.
57. Beskattning av fastigheter, del I
- Schablonintäkt eller fastighetsskatt? Fi.
58. Effektivare ledning i statliga myndigheter. Fi.
59. Ny marknadsföringslag. C.
60. Polisens rättsliga befogenheter. Ju.
61. Överföring av HIV-smitta genom läkemedlet Preconativ. S.
62. Rättssäkerheten vid beskattningen. Fi.
63. Person och parti - Studier i anslutning till Personvalskommitténs betänkande Ökat personal (SOU 1993:21). Ju.
64. Frågor för folkbildningen. U.
65. Handlingsplan mot buller.
Handlingsplan mot buller. Bilagedel. M.
66. Lag om införande av miljöbalken. M.
67. Slutförvaring av använt kärnbränsle - KASAMs yttrande över SKBs FUD-program 92. M.
68. Elkonkurrens med nätmonopol. N.
69. Revisorerna och EG. N.
70. Strategi för småföretagsutveckling. N.
71. Organisationernas bidrag. C.
72. Att inhämta synpunkter från medborgarna - Det kommunala örnövningsinstitutet i tillämpning. C.

Statens offentliga utredningar 1993

Kronologisk förteckning

73. Radikala organisationsförändringar i kommuner och landsting. C.
 74. Kvalitetsmätning i kommunal verksamhet. C.
 75. Vissa mervärdskattefrågor II, – offentlig verksamhet m.m. Fi.
 76. Verkställighet av fängelsestraff. Ju.
 77. Kommunal tjänsteexport och internationellt bistånd. C.
 78. Miljöskadeförsäkringen i framtiden. M.
 79. Handel och miljö – mot en hållbar spelplan. M.
 80. Statsförvaltningen och EG. Ju.
 81. Översyn av arbetsmiljölagen. A.
 82. Frivilligt socialt arbete. Kartläggning och kunskapsöversikt. S.
 83. Statistik och integritet, del 1 – Skydd för uppgifter till den statliga statistiken m.m. Fi.
 84. Innovationer för Sverige. N.
 85. Ursprung och utbildning – social snedrekrytering till högre studier. U.
 86. Amningsvänliga sjukhus – för att skydda, stödja och främja amning. S.
 87. Beredskapslagring av olja. N.
 88. Produktsäkerhetslagen och EG. C.
 89. Massflykt till Sverige av asyl- och hjälpsökande. Fö.
-

Statens offentliga utredningar 1993

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- En ny datalag. [10]
EG och våra grundlagar. [14]
Ökat personval. [21]
Handläggningen av vissa säkerhetsfrågor. [26]
Reaktion mot ungdomsbrott. Del A och B. [35]
Justitiekanslern. En översyn av JK:s arbetsuppgifter m.m. [37]
Fri- och rättighetsfrågor. Del A och B. [40]
Det allmänna skadeståndsansvar. [55]
Polisens rättsliga befogenheter. [60]
Person och parti - Studier i anslutning till Personvalskommitténs betänkande
Ökat personval (SOU 1993:21). [63]
Verkställighet av fängelsestraff. [76]
Statsförvaltningen och EG. [80]

Utrikesdepartementet

- Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. [1]
Kontrollen över export av strategiskt känsliga varor. [56]

Försvarsdepartementet

- Lag om totalförsvarspflicht. [36]
Försvarets högskolor. [42]
Massflykt till Sverige av asyl- och hjälpsökande. [89]

Socialdepartementet

- Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. [4]
Bensodiazepiner - beroendeframkallande psykofarmaka. [5]
Socialförsäkringsregister. [11]
Rätten till bistånd inom socialtjänsten. [30]
Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården. [31]
Hälsa- och sjukvården i framtiden - tre modeller. [38]
Ett år med betalningsansvar. [49]
Serveringsbestämmelser. [50]
Överföring av HIV-smitta genom läkemedlet Preconativ. [61]
Frivilligt socialt arbete. Kartläggning och kunskapsöversikt. [82]
Aningningsvänliga sjukhus - för att skydda, stödja och främja amning. [86]

Kommunikationsdepartementet

- Postlag. [9]
Ökad konkurrens på järnvägen. [13]
Förarprovare. [34]

Finansdepartementet

- Nya villkor för ekonomi och politik - ekonomiskommissionens förslag. [16]
Nya villkor för ekonomi och politik - ekonomiskommissionens förslag. Bilagor. [16]
Riksbanken och prisstabiliteten. [20]
Vad är ett statsråds arbete värt? [22]
Bankstödsnämnden. [28]
Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 2. [29]
Folk- och bostadsräkning år 1990 och i framtiden. [41]
Översyn av tjänsteinkomstbeskattningen. [44]
Kostnadsutjämning mellan kommuner. [53]
Beskattning av fastigheter, del I - Schablonintäkt eller fastighetsskatt? [57]
Effektivare ledning i statliga myndigheter. [58]
Rättssäkerheten vid beskattningen. [62]
Vissa mervärdeskattefrågor II, - offentlig verksamhet m.m. [75]
Statistik och integritet, del 1 - Skydd för uppgifter till den statliga statistiken m.m. [83]

Utbildningsdepartementet

- Kursplaner för grundskolan. [2]
Ersättning för kvalitet och effektivitet. - Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. [3]
Vårdhögskolor - kvalitet - utveckling - huvudmannaskap. [12]
Kunskapens krona. [23]
Frågor för folkbildningen. [64]
Ursprung och utbildning - social snedrekrytering till högre studier. [85]

Jordbruksdepartementet

- Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. [6]
Sociala åtgärder för jordbrukare. [25]
Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG. [33]

Arbetsmarknadsdepartementet

- Ny anställningskyddslag. [32]
Politik mot arbetslöshet. [43]
Ersättning vid arbetslöshet. [53]
Översyn av arbetsmiljölagen. [81]

Statens offentliga utredningar 1993

Systematisk förteckning

Kulturdepartementet

- Löneskillnader och lönediskriminering.
Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. [7]
Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor
och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. [8]
Ågandet av radio och television i allmänhetens tjänst.
[17]
Utlänningslagen – en partiell översyn. [24]
En gräns för filmcensuren. [39]
Utvisning på grund av brott. [54]

Näringsdepartementet

- Svenska regler för internationell omfördelning av olja
vid en oljekris. [15]
Elkonkurrens med nätmonopol. [68]
Revisorerna och EG. [69]
Strategi för småföretagsutveckling. [70]
Innovationer för Sverige. [84]
Beredskapslagring av olja. [87]

Civildepartementet

- Trosa bryter sig loss. Bytänkande eller demokratis
räddning. [45]
Vissa kyrkofrågor. [46]
Konsekvenser av valmöjligheter inom skola,
barnomsorg, äldreomsorg och primärvård. [47]
Kommunala verksamheter i egen förvaltning och i
kommunala aktiebilag. En jämförande studie. [48]
Ny marknadsföringslag. [59]
Organisationernas bidrag. [71]
Att inhämta synpunkter från medborgarna – Det
kommunala omröstningsinstitutet i tillämpning. [72]
Radikala organisationsförändringar i kommuner och
landsting. [73]
Kvalitetsmätning i kommunal verksamhet. [74]
Kommunal tjänsteexport och internationellt bistånd. [77]
Produktsäkerhetslagen och EG. [88]

Miljö- och naturresursdepartementet

- Acceptans Tolerans Delaktighet. [18]
Kommunerna och miljöarbetet. [19]
Miljöbalk. Del 1 och 2. [27]
Naturupplevelser utan buller – en kvalitet att värna.
[51]
Handlingsplan mot buller.
Handlingsplan mot buller. Bilagedel. [65]
Lag om införande av miljöbalken. [66]
Slutförvaring av använt kärnbränsle – KASAMs
yttrande över SKBs FUD-program 92. [67]
Miljöskadeförsäkringen i framtiden. [78]
Handel och miljö – mot en hållbar spelplan. [79]