



Enheten för operativ personal
Klara Sjöholm
010-240 52 36
klara.sjoholm@msb.se

Regeringskansliet
Försvarsdepartementet
103 33 Stockholm

Betänkandet SOU 2014:27 Svensk veteranpolitik – ett ansvar för hela samhället

Sammanfattning

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ställer sig positiv till att anställningsmyndigheterna ska ta ansvar för personal som tjänstgör internationellt genom att reducera risker och stötta dem om de drabbas av ohälsa som en följd av tjänstgöringen. Utredningen tycks dock ha överskattat behovet av utökad stöd hos civil personal samt inte fullt ut tagit hänsyn till de skilda förutsättningar som föreligger för civila respektive militära insatser. MSB anser mot bakgrund av detta att utredningens förslag inte är helt applicerbara i myndighetens internationella verksamhet.

Utöver det stöd som MSB redan idag erbjuder insatspersonalen, antas de trygghetssystem som finns i Sverige i huvudsak fylla de behov insatspersonalen har efter insats. Om det bedöms att så inte är fallet bör det analyseras om det är de generella trygghetssystemen och koordineringen av stöd som ska ses över, inte anställningsmyndigheternas ansvar.

MSB efterfrågar förtydliganden gällande lagförslagets tillämpningsområde, anställningsmyndighetens uppföljningsansvar och stödåtgärder.

MSB förespråkar att arbetsmiljöfrågorna bör regleras enhetligt i befintlig arbetsmiljölagstiftning, istället för i den föreslagna lagen. Detta mot bakgrund av att förslaget i sin nuvarande form endast kommer att omfatta vissa personalkategorier inom MSB:s internationella verksamhet.

MSB delar heller inte utredningens syn när det gäller förslag om insatsfrekvens, statens erkännande av svenska veteraner, samt behovet och rimligheten i att ge statsbidrag till frivilliga organisationer för sådant stöd som faller inom anställningsmyndighetens ansvar. Vidare anser myndigheten att det utökade ansvar som följer av författningsförslagen inte kan hanteras inom myndighetens befintliga ram.

MSB Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Postadress:
651 81 Karlstad

Besöksadress:
Stockholm: Fleminggatan 14
Karlstad: Norra Klaragatan 18
Sandö: Sandövägen 7
Revinge: Revingeby

Telefon: 0771-240 240
Fax: 010-240 56 00

registrator@msb.se
www.msb.se

Org nr.
202100-5984

Utgångspunkter

MSB ställer sig positiv till att anställningsmyndigheterna ska ta ansvar för personal som tjänstgör internationellt genom att reducera risker och stötta personalen om de drabbas av ohälsa som en följd av tjänstgöringen. Detta är något som redan idag ligger till grund för MSB:s stöd till personalen såväl före, som under och efter insats.

Påfrestande och riskfyllda förhållanden förekommer inom vissa av MSB:s internationella insatser, men det ska understrykas att förutsättningarna för militära och civila insatser skiljer sig åt väsentligt. Ur det psykosociala perspektivet anses MSB:s insatser vara mindre påfrestande än militära, eftersom det inträffar ytterst få incidenter som riskerar att medföra traumatiska reaktioner hos personalen. Incidenterna är ofta också av en annan karaktär än de som militär personal utsätts för, med anledning av civila och militära insatsers olika natur.

MSB genomför redan idag uppföljningar av personalens fysiska och psykiska hälsa efter insats. All personal erbjuds efter hemkomst en medicinsk hälsoundersökning och samtal med handläggare för psykosocialt stöd. Under dessa uppföljningar framkommer det i enstaka fall behov av vidare stöd, vilket då erbjuds utifrån de rådande behoven. Ofta hänvisar MSB vidare till andra aktörer som kan erbjuda medicinskt och psykosocialt stöd i insatspersonalens närområde.

Myndighetens arbete med att reducera risker och följa upp personalens hälsa upplevs vara väl fungerande redan idag, och insatspersonalen får därigenom stöttning utifrån sina behov. Det är ytterst få av myndighetens utsända som drabbas av ohälsa av varaktig karaktär och som skulle föranleda insatser i linje med den föreslagna lagstiftningen. MSB har inte fått några särskilda indikationer på att insatspersonalen eller deras anhöriga behöver ytterligare stöd utöver det som erbjuds idag och som kan anses ingå i det befintliga arbetsgivaransvaret. MSB upplever snarare att insatspersonalen ofta uttrycker uppskattning för det stöd som myndigheten ger.

Mot bakgrund av att militära och civila insatser har helt skilda förutsättningar samt att MSB inte ser ett reellt behov av utökat stöd till personalen, ställer sig myndigheten frågande till om det är rimligt att lägga civila myndigheter med ett utökat ansvar i enlighet med utredningens förslag.

Synpunkter på utredningens författningsförslag

Remissvaret följer slutbetänkandets disposition och rubrikavsnitten är numrerade i enlighet med detta.

1.1 Förslag till lag om civil personal i internationella insatser, m.m.

1 § Lagens tillämpningsområde

MSB anser att definitionen av vilka som ska omfattas av lagen bör tydliggöras, såväl i lagtexten som i författningskommentaren. Det upplevs som oklart vilka av MSB:s insatser som tolkas in under definitionen insats respektive verksamhet. Detta skulle i praktiken medföra gränsdragningsproblem avseende vilken personal som ska omfattas.

Definitionen av internationell insats innehåller inte något uttryckligt krav på att insatsen ska vara riskabel och farlig, medan definitionen av internationell verksamhet gör det. Detta är en skillnad som inte är önskvärd enligt MSB, mot bakgrund av att såväl internationella insatser som internationella verksamheter kan innebära väldigt skiftande risker och påfrestningar för personalen. Utifrån ovanstående resonemang ställer sig MSB undrande till om det är nödvändigt att dela upp tillämpningsområdet i internationella insatser respektive verksamheter. En mer lämplig utgångspunkt skulle kunna vara internationell tjänstgöring som innebär risker och påfrestningar för personalen, oavsett om det definieras som insats eller verksamhet. Detta skulle väsentligt underlätta tillämpningen av lagförslaget, och även göra att samtlig internationell tjänstgöring som kan påverka personalens hälsa negativt skulle omfattas.

Enligt lagförslaget 1 § tredje stycket ska internationellt eller lokalt anställda endast omfattas av 12-14 §§, som anställningsmyndigheten får tillämpa. MSB är positiv till detta mot bakgrund av svårigheterna att rent praktiskt och rättsligt ge stöd till personal som inte bor i Sverige. Det kan dock ifrågasättas om lagstiftningens begränsning till att endast omfatta personal med hemvist i Sverige är förenlig med lagens syfte, nämligen att staten ska visa erkänsla för personalens insats och ge dem ett stärkt socialrättsligt skydd.

MSB ställer sig även frågande till om det är förenligt med EU-rätten att internationellt anställda EU-medborgare inte omfattas av lagens förmåner. MSB har internationellt anställda både från EU och tredje land och ser därför ett behov av klagörande i denna del.

2 § Arbetsmiljö

MSB konstaterar att 2 § i lagförslaget innebär att vissa delar av arbetsmiljölagen ska tillämpas i internationell insats och verksamhet. Detta innebär att endast personal som ingår i internationell insats eller internationell verksamhet ska omfattas av arbetsmiljölagen medan annan personal som tjänstgör utomlands för svenska myndigheter inte gör det. Den föreslagna regleringen innebär även att internationellt anställda inte omfattas av arbetsmiljöreglerna. Detta är skillnader som MSB inte anser önskvärda.

MSB genomför ofta insatser där myndigheten har begränsade möjligheter att fullt ut ta det arbetsmiljöansvar som ingår i lagförslaget. Det kan t.ex. handla

om insatser där personal ställs till förfogande för en annan organisation (sekondering), eller insatser som genomförs för att rädda liv eller lindra nöd efter en naturkatastrof och där det är mycket svårt för myndigheten att påverka den fysiska arbetsmiljön. MSB:s säkerhetspolicy för internationella insatser utgår idag från att insatser kräver ett visst risktagande. Om MSB ska kunna genomföra humanitära insatser vars syfte är att rädda liv och lindra nöd, kan myndigheten inte åläggas ett heltäckande arbetsmiljöansvar. Utifrån detta anser MSB att det är mycket positivt att utredningen slår fast att avsteg från arbetsmiljölagens regler får göras om en tillämpning hindras av tjänstgöringsförhållandena. Det skulle dock vara önskvärt med ett förtydligande kring när ett avsteg anses vara motiverat, d.v.s. vilken risk som är acceptabel för att kunna genomföra en internationell insats eller verksamhet.

MSB förespråkar att det aktuella lagförslaget inte ska behandla arbetsmiljö eftersom det i praktiken innebär att endast vissa arbetstagare får ett arbetsmiljöskydd. Istället bör det tydliggöras i arbetsmiljölagstiftningen hur dessa frågor generellt ska beaktas vid tjänstgöring utomlands. I detta bör det också ingå en tydligare vägledning om när avsteg från arbetsmiljölagen anses motiverade, enligt resonemanget ovan.

3 – 4 § Särskilt uppföljningsansvar

MSB anser att det är oproportionerligt att ålägga myndigheten ett fem år långt uppföljningsansvar, eftersom insatspersonalen generellt sett mår bra efter avslutad tjänstgöring, samt att merparten av anställningarna är av kortare karaktär.

MSB vill också framhålla att det ibland kan vara komplicerat att avgöra vad som orsakat en viss åkomma som en individ drabbats av, och om den verkligen har uppstått till följd av en viss internationell tjänstgöring. Inom MSB:s insatsverksamhet anställs ofta personer som livnär sig på att arbeta i internationella insatser för olika organisationer. Dessa individer kan således utsättas för påfrestande och riskfyllda förhållanden under en längre tid, inom ramen för olika anställningar hos olika organisationer i olika delar av världen. Det förekommer även att individer arbetar i samma insats/organisation under ett antal år, men att anställningsförhållandet under tiden varierar mellan olika organisationer, t.ex. genom direktkontraktering med FN/EU respektive sekondering med MSB. Om den ohälsa som personalen drabbas av inte kan härledas till en specifik händelse, kan det således vara svårt att avgöra om den är en direkt följd av tjänstgöringen för just MSB. Här befarar MSB att den utökade skyldigheten att följa upp och genomföra stödåtgärder kan bli komplicerad och att myndigheten indirekt åläggs att ta ansvar för påfrestningar som personalen utsatts för inom ramen för andra anställningar.

5 – 9 § Stödåtgärder

MSB anser att det är otydligt vilken roll anställningsmyndigheten ska ha i de fall när personal drabbats av fysisk eller psykisk ohälsa till följd av

internationell tjänstgöring. Utredningen anger å ena sidan att anställningsmyndigheten inte ska ta över andra aktörers ansvar, men å andra sidan att myndigheten kan behöva göra det om dessa aktörer inte klarar av att uppfylla sina åtaganden.

Utöver det stöd som MSB redan idag erbjuder insatspersonalen, antas de trygghetssystem som finns i Sverige i huvudsak fylla det behov insatspersonalen har efter insats. Om det bedöms att så inte är fallet bör det analyseras om det är de generella trygghetssystemen och koordineringen av stöd som ska ses över, snarare än anställningsmyndigheternas ansvar.

1.3 Förslag till förordning med instruktion för Nationella veteranmyndigheten

Mot bakgrund av att MSB ställer sig tveksam till utredningens förslag i stort, anser myndigheten inte att det finns behov av att inrätta en särskild myndighet för veteranfrågor.

1.4 Förslag till förordning om statsbidrag till organisationer som stöder enskilda som omfattas av lagen om civil personal vid internationella insatser m.m.

MSB delar utredningens mening att frivilliga organisationer kan tillföra mycket för personer som tjänstgjort internationellt, genom kamratstöd, utbyte av erfarenheter etc. Det är dock viktigt att inte dubblera systemen, och MSB ställer sig därför frågande till behovet av och rimligheten i att ge statsbidrag till frivilliga organisationer för sådant stöd som faller inom anställningsmyndighetens ansvar.

MSB önskar också ett förtydligande kring vilket anslag som är tänkt att finansiera dessa eventuella bidrag. De organisationsstöd som utbetalas med stöd av Förordning (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet från anslag 2:4 Krisberedskap kan enligt nuvarande förordningstext inte rymma den föreslagna verksamheten. Inom ramen för MSB:s förvaltningsanslag är utrymmet också begränsat, särskilt med tanke på den neddragning som myndigheten står inför redan idag.

Övriga synpunkter

14.3 Veteransamråd

MSB är generellt sett positiva till samråd med frivilliga organisationer, men ställer sig tveksamma till att administrera det föreslagna veteransamrådet, dels av resursskäl men också utifrån att MSB inte delar utredningens mening i stort.

15 Statens erkännande

MSB har under utredningens gång uttryckt tveksamheter kring att civil personal ska betraktas som veteraner, eftersom detta historiskt sett är ett

begrepp med starka militära förtecken. MSB:s insatspersonal känner sig inte inkluderade i begreppet, då det upplevs förbehållet militär personal som deltagit i väpnad strid utomlands. Försvarsmaktens organisationskultur och uttryck för erkänsla för den personal som tjänstgjort utomlands skiljer sig också avsevärt från hur MSB önskar uppmärksamma sin personal.

Det kan konstateras att de konkreta förslag på uttryck för statens erkännande av svenska veteraner, som utredningen redovisar, har ett mycket militärt fokus. Medaljer, marscher m.m. är militära uttryck som inte passar civila myndigheters verksamhet.

MSB förespråkar att civil personal tilldelas ett eget begrepp som särskiljs från veteraner, alternativt att man finner ett annat gemensamt begrepp som på ett naturligt sätt inkluderar civil personal. Om detta inte är möjligt krävs en mycket bredare analys av vilka former statens erkännande bör anta, för att veteranbegreppet på sikt ska kunna få en bredare innebörd och naturligt inkludera civil personal.

16.6 Insatsfrekvens

MSB delar inte utredningens mening att anställningsmyndigheterna bör införa generella riktlinjer om insatsfrekvens, eftersom det inte är kompatibelt med förutsättningarna för MSB:s internationella verksamhet.

Riktlinjer om insatsfrekvens kan möjligen fungera för myndigheter som skickar sin ordinarie personal på tjänsteresor till internationella insatser och verksamheter. För myndigheter som MSB, där internationell tjänstgöring regleras i en särskild anställning, blir dock regler om insatsfrekvens ytterst problematiska. MSB ser inte att det är möjligt att i urvalsprocessen för en utlandstjänst välja bort en person enbart på grund av att denne tjänstgjort internationellt under en viss period. Detta mot bakgrund av regleringen i Lagen (1994:260) om offentlig anställning, som anger att man vid urval till statliga anställningar enbart ska fästa avseende vid sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet. MSB ställer sig frågande till hur regler kring insatsfrekvens är förenliga med denna lagstiftning.

MSB ställer sig också frågande till hur sådana regler ska kunna tillämpas och fylla sitt syfte för personal som regelbundet tjänstgör internationellt även för andra organisationer, eftersom anställningsmyndigheterna inte har några möjligheter att påverka vilka risker och påfrestningar de utsätts för i andra anställningar såväl före som efter den aktuella anställningsperioden.

Riktlinjer om insatsfrekvens skulle i praktiken begränsa friska och välmående individers möjlighet att tjänstgöra internationellt och försämra MSB:s möjligheter att rekrytera kompetent personal till den internationella verksamheten.

16.10 Medicinskt omhändertagande

Frågan om ansvar gällande medicinskt omhändertagande under internationella insatser är angelägen, men komplicerad. MSB tar ansvar för hälsoriskreducerande åtgärder vid planering och genomförande av internationella insatser och har som utgångspunkt att det i ett typiskt insatsland vanligtvis råder svag eller till och med obefintlig tillgång till kvalificerad sjukvård, samtidigt som nivån på endemiska smittorisker och risker för såväl avsiktligt som oavsiktligt våld är förhöjd. Dock har MSB som enskild aktör mycket svårt att i varje enskilt insats- eller verksamhetsområde säkerställa tillgång till adekvat sjukvård.

En mycket stor andel av de som tjänstgör internationellt för MSB är sekunderade till FN eller andra internationella organisationer. Ansvarsförhållanden är i dessa fall reglerade i avtal mellan MSB och den aktuella organisationen. Det är den mottagande organisationens bedömning av vilka typer av medicinskt stöd som är nödvändigt och praktiskt möjligt att erbjuda i just den kontexten som ligger till grund för det stöd personalen kan få på stationeringsorten. MSB har mycket begränsade möjligheter att säkerställa tillgång på adekvat sjukvård i dessa sammanhang, då avtalen reglerar att personalen ska kunna avresa med kort varsel (oftast 72 timmar) samt att MSB inte kan kräva att vår personal ska ha tillgång till något annat än vad den mottagande organisationen har bedömt rimligt och möjligt att erbjuda sin egen personal i området.

Utöver de arrangemang som finns att tillgå på plats regleras det medicinska omhändertagandet av personalen genom försäkringslösningar hos Kammarkollegiet, där bland annat medicinsk evakuering ingår. Genom dessa två kanaler anser MSB att man redan idag vidtar de åtgärder som är rimliga för att i största möjliga mån säkerställa att personalen har tillgång till sjukvårdsresurser. MSB vill understryka vikten av förståelse kring att internationella insatser ibland kräver ett visst risktagande, samt att anställningsmyndigheterna inte alltid själva kan säkerställa och erbjuda medicinska resurser och vård, givet insatsernas förutsättningar och karaktär.

20 Konsekvensanalys

MSB delar inte utredningens bedömning att det utökade ansvaret som lagförslaget innebär kan hanteras inom myndighetens befintliga ram. Under 2015 och 2016 minskas MSB:s förvaltningsanslag, vilket redan nu har medfört omprioriteringar och ambitionssänkningar i verksamheten. Om utredningens förslag går igenom, behöver verksamheten och dess systemstöd anpassas och förstärkas för att det utökade uppföljningsansvaret, anhörigfrågorna samt veteranstatistiken ska kunna hanteras. Detta kommer oundvikligen att medföra högre kostnader än idag.

I detta ärende har överdirektör Nils Svartz beslutat. Klara Sjöholm har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också avdelningschefen Anna Maria Bergholm Söder, och tf. enhetschefen Jenny Wärja deltagit.

Nils Svartz

Klara Sjöholm